UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

SERVICES POSTAUX

EN 1913

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT

Le 5 Mai 1913

PAR

BENOIT LAURENT

Rédacteur des Postes et des Télégraphes

JURY D'EXAMEN :

Président : M. PIC, *professeur.*

Assesseurs : MM. J. APPLETON, *professeur.*

E. LÉVY, *professeur.*

SAINT-ÉTIENNE

IMPRIMERIE DE « LA LOIRE RÉPUBLICAINE »

16, Place Marengo, 16

1913

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

SERVICES POSTAUX

EN 1913

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT

Le 5 Mai 1913

PAR

BENOIT LAURENT

Rédacteur des Postes et des Télégraphes

ACAD. LUGD.BAT. BIBL.

JURY D'EXAMEN :

Président : M. PIC, *professeur.*

Assesseurs : MM. J. APPLETON, *professeur.*

E. LÉVY, *professeur.*

SAINT-ÉTIENNE

IMPRIMERIE DE « LA LOIRE RÉPUBLICAINE »

16, Place Marengo, 16

1913

UNIVERSITÉ DE LYON — FACULTÉ DE DROIT

MM.

CAILLEMER, C. ✻, I. ✿, Doyen honoraire, correspondant de l'Institut.

THALLER, ✻, I. ✿, professeur honoraire.

AUDIBERT, I. ✿, professeur honoraire.

FLURER, ✻, I. ✿, doyen, professeur de Droit civil.

GARRAUD, I. ✿, ✠, professeur de Droit criminel, correspondant de l'Institut.

APPLETON (Charles), I. ✿, professeur de Droit romain.

COHENDY, O. ✻, I. ✿, ✠, professeur de Droit commercial.

PIC, I. ✿, professeur de Droit international public.

APPLETON (Jean), I. ✿, professeur de Droit administratif.

LAMBERT, A. ✿, professeur d'Histoire générale du Droit français.

BOUVIER, I. ✿, professeur de Science financière et de Législation française des finances.

LAMEIRE, I. ✿, professeur d'Histoire du Droit public et de Droit administratif.

JOSSERAND, I. ✿, professeur de Droit civil, assesseur du Doyen.

BROUILHET, I ✿, professeur d'Economie politique.

HUVELIN, I. ✿, professeur de Droit romain.

LÉVY, I. ✿, professeur de Droit civil.

GONNARD, I. ✿, professeur d'Histoire des Doctrines Economiques et d'Economie politique.

BOUVIER-BANGILLON, I. ✿, professeur de Procédure civile.

BECQ (J.), I. ✿, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

Président : M. PIC, *professeur.*

Assesseurs : MM. J. APPLETON, *professeur.*
E. LÉVY, *professeur.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE

A MA SŒUR

A EMILE DÉLÉAGE ET A TOUS MES AMIS

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553411_0004

SERVICES POSTAUX

EN 1913

PREMIÈRE PARTIE

L'Institution : La Poste d'Etat

La place qu'occupe la Poste d'Etat dans la vie du pays peut, sans exagération, être estimée de tout premier ordre. Elle est la chaîne sur laquelle viennent se tramer les éléments épars de la Nation. Par son canal, la vie afflue jusque dans les plus petites communes, desservies, au moins une fois le jour, par le facteur, et, pour la plupart, pourvues d'une cabine téléphonique. Sur les fils, cheminent la toute-puissance de l'Etat et les innombrables combinaisons économiques (1). Elle commande la vie politique, financière, industrielle, commerciale, et, par la lettre, « cette conversation entre absents », rend impuissante la distance et presque impossible l'oubli. Elle a jeté un pont, le régime international, par-dessus toutes les

(1) Voir, sur la Centralisation financière de la France et ses inconvénients, le Cours d'économie politique de 2e année de M. Brouilhet : *Le système bancaire en France*, p. 72 et suiv.

frontières, coordonnant ainsi son action à celle des postes étrangères ; de leur rapprochement est sorti, par juxtaposition, un organe supérieur, l'Union postale, dont l'impulsion continue modifie et clarifie incessamment les règlements de chaque office.

Si nous nous demandons quels services précis rend la Poste, nous nous heurtons à des impossibilités de fait, car tout ne rentre pas dans les statistiques. Consultons-les cependant. Nous constatons, pour l'année 1909, le transport de 3.466.890.454 correspondances postales (dont 75.438.153 objets chargés ou recommandés, 23.834.143 recouvrements et contre-remboursements), 54.144.830 correspondances télégraphiques et pneumatiques, 253 millions 808.124 correspondances téléphoniques, 332.851 colis postaux ; ont été émis 59.645.117 mandats et bons de poste et effectuées 6.988.035 opérations de Caisse d'épargne (1).

Ces chiffres sont imposants, mais ne donnent pas une nette vision du trafic postal. Analysons ses éléments. Laissons le télégramme et la conversation téléphonique, dont il est facile d'imaginer l'aspect. Bornons-nous à assister à l'ouverture d'une dépêche postale envoyée par un bureau de moyenne importance à un correspondant de même catégorie. Le sac vidé, on cherche d'abord la « feuille d'avis ». C'est « l'âme de la dépêche » dont elle indique sommairement le contenu. Elle entoure, le cas échéant, le paquet de chargements, avec lequel elle est cachetée, et porte, dans cette hypothèse, le timbre « chargé ». Elle dit aussi s'il y a des « entrantes », c'est-à-dire des dépêches formées par ou pour d'autres bureaux, des plis concernant la Caisse d'épargne postale (2).

---

(1) Chiffres extraits du rapport de M. Charles Dumont, annexe, p. 462 et suiv. (Budget 1910.)

(2) En fait, les grands bureaux n'appliquent jamais cette dernière disposition : aucune mention relative aux plis de la C. N. E. n'est portée sur la feuille d'avis.

Dans le pêle-mêle des autres correspondances, dans le flot multicolore qui émerge, on découvre ensuite les deux principales liasses : celle des objets pour le bureau, celle des « passes », l'enveloppe rouge contenant les plis à distribuer par exprès, la feuille blanche de réexpédition épinglée aux objets taxés qui l'accompagnent, les objets à taxer (1), les paquets administratifs et autres plis en franchise. S'il s'agit d'un bureau important, des liasses spéciales pour les journaux et factures ont été formées. Et, échappant à toute entrave, les échantillons de toutes formes et de toutes dimensions, les flacons enfoncés dans des boîtes en bois, par les interstices desquelles s'échappe une fine poussière de sciure, sont recueillis un par un. Pendant ce temps, le commis principal (2) a ouvert le paquet de chargements (dont il extrait d'abord la feuille 12 d'expédition, formule dont l'importance égale bien celle de la feuille d'avis), compté les objets recommandés à prix réduit, les valeurs à recouvrer, les lettres recommandées, tous objets portés en bloc sur des cadres spéciaux et distincts de la feuille 12, et rapproché de celle-ci, sur laquelle elles sont décrites nominativement, les valeurs déclarées, boîtes et lettres, dont rougeoient les cinq classiques cachets, qui doivent être en parfait état de conservation.

Entre expéditeurs et destinataires, il est un intermédiaire : la Poste d'Etat, dont nous allons examiner les principaux aspects, monopole et taxe, retracer l'évolution, essayer d'analyser la structure.

---

(1) Encore une disposition toute théorique. Bien souvent, les correspondances frappées du timbre T ne sont présentées à l'agent taxateur que par les facteurs, au fur et à mesure qu'ils les trouvent en classant leurs lettres. Le résultat, c'est que nombre de plis échappent à la taxe.

(2) Assisté d'un autre agent, aurions-nous dû dire, si nous avions tenu à être en règle plutôt avec les instructions (art. 693) qu'avec les faits.

CHAPITRE PREMIER

Le Monopole

Essayons de caractériser l'institution postale. Nous constatons d'abord qu'elle se présente comme mi-monopolisée. Une partie de son domaine exclut, en effet, la concurrence. Il y a monopole légal pour la transmission de la pensée sous ces formes immédiates et actuelles que sont la lettre et le télégramme et pour la transmission de la parole (téléphone). Nous considérerons le monopole d'abord en matière postale, puis en matière électrique. Nous chercherons ensuite à apprécier sa valeur, à deviner son avenir, à caractériser sa nature. *Le premier* (1) est régi par l'arrêté des consuls du 27 prairial An IX, renouvelant les dispositions des arrêts du conseil du roi des 18 juin, 29 novembre 1681 et de la déclaration du 3 février 1728. Il défend :

« A tous les entrepreneurs libres et à toutes personnes « étrangères au service des Postes de s'immiscer dans le « transport des lettres, journaux, feuilles à la main et

(1) Sur le monopole, consulter particulièrement Cazes : *Le Monopole Postal*, Paris 1900 ; Hayes : *Traité des infractions postales*. Voir aussi Frault : *Dictionnaire d'affranchissement*.

« ouvrages périodiques, paquets (1) et papiers du poids « de 1 kilog. et au-dessous, dont le port est entièrement « confié à l'Administration des postes aux lettres. »

La loi du 6 avril 1878 a restreint aux lettres, aux papiers manuscrits de 1 kilog. et au-dessous, l'étendue du monopole. L'article 44 de la loi des Finances du 8 avril 1910 adopte également le poids d'un kilog. pour le maximum du poids des lettres. On peut donc dire que le monopole légal embrasse, avec les correspondances imprimées ayant la nature d'une lettre, tous les papiers manuscrits pesant moins d'un kilog.

Essayons de délimiter le domaine du monopole. Il est bien entendu que tout pli fermé ou cacheté (2) sera présumé expédié en contravention, tout au moins jusqu'à vérification contraire (Poitiers, 14 janvier 1837 ; Cass., 6-13 novembre 1845, 20 septembre 1851, 30 novembre 1855 pour les sacs de procédure ; pour les lettres saisies entre les mains des voituriers, voir Cass., 19 avril 1845). Peu importe d'ailleurs, en ce qui concerne les lettres, qu'elles soient cachetées ou non (Cass., 18 février 1820, 22 avril 1830, 11 février 1832, 23 novembre 1837, 13 juin 1839). Ce qui caractérise la lettre, c'est sa nature, non son conditionnement (3). Les imprimés et journaux sont bien exceptés du monopole, mais à la condition de ne

---

(1) Paquets veut dire paquets de lettres. Voir arrêt du 29 novembre 1681, dont l'arrêté de l'An IX n'est que la reproduction. Les paquets d'échantillons échappent au monopole. (Leclercq, Cour de Douai, 4 mars 1831.)

(2) D'après un avis du Conseil d'Etat du 16 juin 1885, les communications ouvertes aux deux extrémités et dont le pli inférieur est réuni au pli supérieur par un pain à cacheter ou par tout autre procédé doivent acquitter la taxe de lettres.

Cependant, par note parue au *B. M.* de juillet 1908, p. 201, il est prescrit de ne plus surtaxer les imprimés dont le timbre-poste d'affranchissement est disposé à cheval sur la bande et sur l'objet : les agents sont autorisés à couper la figurine pour exercer la vérification nécessaire.

(3) Au point de vue de la taxe, pourtant, tout ce qui est fermé doit acquitter le tarif des lettres.

rien contenir ayant le caractère d'une correspondance (Cass., 21 juin 1844).

Quand bien même la lettre serait insérée dans un paquet (Cass., crim., 28 mai 1836) ou même dans un colis postal, il y a contravention. Bien que le transport des colis postaux ait été confié par l'Etat aux Compagnies, il demeure service postal, les colis postaux restent des objets postaux (Cass., crim., 11 février 1844). Ici, c'est le chef de gare de la localité où a eu lieu le dépôt qui sera responsable tant des faits d'expédition commis à la gare soumise à son contrôle (Cass., 5 mai 1855, 24 décembre 1864, Lyon, 6 mai 1876), que de ceux d'immixtion dont seraient coupables les agents placés sous ses ordres (Cass., 24 décembre 1864, 4 janvier 1866 ; contra : Aix, 1er septembre 1864 ; Lyon, 10 janvier 1865). Arrêts évidemment fondés en droit, mais combien discutables en équité.

Font exception au monopole d'une façon incontestée :

I. — Les sacs ou dossiers de procédure, exception créée en faveur des messagers royaux qui eurent, à l'origine, le privilège du port des correspondances de l'espèce, empêchant ici le monopole de prendre racine. Une pièce unique peut d'ailleurs constituer toute une procédure (Poitiers, 14 janvier 1837, affaire Bazire). Le protêt échappe aussi au monopole (Douai, 11 janvier 1837, confirmé par Cass., 16 février 1839), non l'acte notarié destiné à recevoir les formalités hypothécaires (Cass., 6-13 novembre 1845 ; Metz, 8 février 1865) ou destiné à la célébration d'un mariage (Cass., 20 mars 1858), ni les bulletins de garnison adressés à des contribuables (Cass., 3 mai 1830) et les citations ou actes extra-judiciaires de sommation adressés à un avoué (Cass., 13 novembre 1845).

II. — Les papiers relatifs à l'exploitation même de l'entreprise de transport (Cass., Ch. crim., 8 février 1845), non les lettres concernant les affaires générales des entre-

prises (Cass., 24 novembre 1854) ou les affaires privées des entrepreneurs (Cass., 15 avril 1837, 2 octobre 1840, 7 et 15 juin 1844, 5 avril 1845, 16 septembre 1853).

Les papiers relatifs au service propre de l'entrepreneur : lettres de voitures ou assimilées en raison de leurs relations avec les marchandises transportées ou à transporter (Nancy, Ch. crim., 31 mars 1841 ; Cass., Ch. crim., 25 mars 1843), factures, notes de commission, lettres de commande que le voiturier a reçu la mission de transporter (Cass., Ch. crim., 2 avril 1848), ou transmissives d'échantillons avec prière d'en donner d'autres au porteur, à la condition expresse cependant que le commissionnaire soit chargé de les rapporter (Orléans, 7 février 1848 ; Douai, 14 novembre 1854). Aucune mention étrangère à son service, exemple « amitiés à votre famille », ne doit y être portée (Cass., 2 octobre 1840, 17 mars 1841 ; Limoges, 4 juillet 1838 ; Cass., 7 juin 1844, 5 avril 1845, 22 février 1839, 20 mars 1840, 30 décembre 1841).

Les papiers d'identification des marchandises : étiquettes jointes, bordereaux récapitulatifs, instructions relatives à la nature du travail à effectuer (décisions ministérielles des 14 février, 3 mai 1876).

III. — Les exprès, terme s'étendant même au domestique porteur de plusieurs lettres cachetées adressées par le maître à différentes personnes domiciliées dans la même ville (Cass., 24 septembre 1847, 20 juillet 1848), quand même il ferait ce service en conduisant la voiture de son maître (3 décembre 1843), mais à la condition de ne point effectuer des voyages réguliers pour d'autres transports (Nancy, 11 novembre 1861).

IV. — Les correspondances concernant les intérêts propres de celui qui en est porteur (Cour de Grenoble, 30 octobre 1833), ainsi que les lettres de recommandation (Cass., 14 mai 1842).

Entre les deux domaines nettement circonscrits du monopole et de la libre concurrence, il est une zone frontière, hérissée de chausse-trappes, semée d'embûches de toutes sortes, mais présentant aussi nombre de sûres retraites à l'inviolabilité desquelles vient se heurter une Administration soupçonneuse, mais impuissante à faire la preuve de l'infraction.

Où la bataille est pour elle particulièrement rude, mais en somme peu redoutable au point de vue des conséquences financières, c'est dans le monde des « muletiers, maistres et fermiers de carrosse » (arrêt du Conseil, mars 1672), messagers, piétons (art. 3 de l'arrêté du 27 prairial An IX), voituriers, rouliers, bateliers (Crim., Cass., 12 novembre 1842. — Contra : Grenoble, Ch. correct., 29 juin 1836), beurriers, poulailliers (Crim., Cass., 15 octobre 1841, 2-23 avril 1842), coquetiers (Cass., 2 avril 1840, 23 décembre 1842. — Contra : Grenoble, Ch. correct., 2 janvier 1834), jardiniers allant une fois par semaine au marché vendre leurs produits (Crim., Cass., 6 mai 1843), individus se chargeant parfois de commission d'un lieu à l'autre (Cass., Ch. réunies, 23 décembre 1842), conducteur de voitures publiques et sa femme voyageant dans la voiture de son mari (Crim., Cass., 23 septembre 1836).

Il n'est pas jusqu'à l'individu isolé, se prêtant une fois dans sa vie à un transport de correspondances, que l'Administration ne soit disposée à traiter en ennemi. A lui, en effet, s'applique l'expression « toutes autres personnes étrangères au service », du 27 prairial An IX. C'est du moins l'opinion de la Cour de cassation (7 août 1818, 17 avril 1828, 25 juillet 1840, 8 mai et 1er octobre 1841, 11 novembre 1842, 29 juin 1843), combattue énergiquement, d'ailleurs, par la doctrine opposant 1681 à l'An IX, à la Cour suprême, les arrêts de Bourges, 5 février 1840, 15 juin 1840 ; Douai, 2 février 1836, et l'autorité de Dalloz et de Foucart.

« Il se sera immiscé dans le transport des correspondances », dit la C. Cass., dont la jurisprudence est constante (voir les arrêts cités plus haut), malgré Bourges, 15 juin 1840, affaire Durepaire, qui voudrait un transport habituel, et Aix, 7 mars 1827, dont les arrêts furent cassés les 8 mai 1841 et 17 avril 1828. Peu importe que le transport soit rétribué ou non (Cass., 17 avril 1828, 23 novembre 1837, 29 juin 1843). Et quand bien même il s'agirait de lettres ayant déjà acquitté des droits de poste (Lyon, 22 décembre 1833, affaire Pitrat). Que le contrevenant arrive de l'étranger, où les usages peuvent être différents, est une circonstance qui n'adoucira guère la poste de son pays. Celle-ci n'entend pas être privée du prix du transport des lettres, même à partir de la frontière jusqu'au premier bureau de poste français (Cass., 26 septembre 1824, 6 décembre 1828, 8 avril 1830 ; Douai, 6 septembre 1830).

En fait, les contraventions dont il est question plus haut ont été dressées il y a longtemps déjà. L'Administration semble mettre moins d'acharnement dans la poursuite des délinquants et le public se plier mieux — habitude ou résignation — aux prescriptions légales. Le simple particulier n'est jamais l'objet de perquisitions directes, sous peine de nullité de la saisie (Cass., 17 mai 1832, 17 juin 1842, 13 décembre 1843). La contravention dressée à sa charge ne sera valable que si l'infraction au monopole se révèle fortuitement ou par suite d'un fait personnel au voyageur (Cass., 30 mai, 7 juin 1844, 25 juillet 1840, 8 mai 1841) et aussi dans les perquisitions faites pour contrebande (Cass., 20 mai 1836) ou dans un but de police (Douai, 27 mai 1840).

Où la lutte est plus chaude, où les intérêts engagés sont bien plus considérables, où la Poste d'Etat, enfin, maintient plus péniblement ses prérogatives, c'est dans le domaine de la petite poste (poste locale). Ici, deux adversaires se sont dressés : les agences de poste restante privée et les boîtes de commande.

Sur le premier terrain, la bataille est gagnée pour l'Administration : le Tribunal correctionnel de la Seine, le 13 avril 1893 (affaire Veye de Livry), a fait justice des prétentions de l'inculpé et l'a condamné, en même temps que les Agences Crespin-Dufayel, Bonnard-Bidault, Express-Publicité.

En ce qui concerne le second, les résistances sont opiniâtres. Observons d'abord un flottement des textes et de la jurisprudence. La déclaration de 1759 est contraire au monopole ; par contre, l'arrêt du Conseil du 26 juin 1780 lui semble favorable. Les Tribunaux montrent dans la répression une hésitation dont triomphe à grand'peine la Cour de cassation. Le 11 juin 1869, elle casse un arrêt de la Cour de Paris relaxant les prévenus traduits devant elle pour avoir installé des boîtes de commande accessibles directement de la voie publique. A sa suite, le Tribunal correctionnel de Cusset déclare le 12 décembre 1890 qu'il importe peu, pour qu'il y ait infraction, que l'employé chargé de lever les boîtes établies dans les lieux publics se soit borné à copier sur un carnet spécial les commandes déposées dans ces boîtes. L'Administration renchérit encore dans ce sens. Le quatrième bureau de l'Exploitation Postale, dans sa circulaire du 4 décembre 1903, informe les Directions départementales que « constitue un « moyen voilé de tourner la loi le fait de faire recueillir à « certaines heures, par des hommes chargés de les trans- « porter, les commandes ou ordonnances déposées chez « des commerçants choisis par les pharmaciens comme « correspondants ». La Cour de cassation adopte une solution analogue. Le 10 février 1906, elle casse un arrêt (de la Cour de Paris toujours), en date du 28 juin 1905, prononçant un acquittement pour l'installation des boîtes dans les bureaux de la Compagnie des Omnibus, où le prévenu n'avait « ni habitation, ni établissement indus- « triel, ces boîtes ne pouvant être considérées comme un « appendice de son domicile » (affaire Bermot). Une troi-

sième fois, le 1er août 1907, la C. Cass. casse un arrêt de la même Cour, relaxant ce même Bermot et le sieur Vincent, son charretier-livreur, pour avoir recueilli dans une boîte placée sur sa voiture de livraison les lettres de commande : « L'article 7 de la déclaration du 8 juillet 1759, qui auto- « rise exceptionnellement les particuliers à faire porter « par mission spéciale leurs lettres dans la ville de Paris « par telles personnes qu'ils jugeront à propos, ne saurait « s'appliquer, même lorsqu'il s'agit d'une lettre déposée « dans la boîte par un autre employé du négociant et que « cette lettre serait relative à une réclamation concernant « le service de livraison. »

Cependant, si la jurisprudence, comme à regret, semble maintenir ici le principe du monopole, les nécessités de la pratique en font parfois fléchir la rigueur. Grâce à un relâchement de la surveillance, à un adoucissement de l'esprit administratif et peut-être à la crainte qu'inspirent les grands commerçants, qui enfreignent ici la légalité, les boîtes de commerce ont pullulé à Bordeaux, à Lyon, à Saint-Etienne. Dans certaine ville, les marchands de charbon indiquent ouvertement, sur leurs prospectus, la série des boîtes où ils reçoivent leurs commandes. Dans la même cité, sur une des plus grandes places, tout un lot de boîtes est mis en location, à la disposition du premier venu. Il est impossible de ne pas tenir compte de cette situation et, puisque la répression semble impuissante, puisque les mêmes tentatives se renouvellent périodiquement, semblant répondre à un besoin vrai, à un instinct profond de l'organisme commercial, ne serait-ce pas au droit à se mettre en règle avec les faits ?

Pourtant, les dangers sont grands : la boîte tolérée deviendra boîte officielle. Des industriels, et c'est l'origine des poursuites intentées contre les boîtes de commande, bien que non domiciliés dans une localité, s'y feront adresser leur courrier et deviendront, quoique fabricants de champagne à Hambourg, négociants en vins à Bor-

deaux (1). Un marchand de soies à Bâle s'intitulera négociant à Lyon. Ainsi sont éludées les prescriptions de l'article 801 de l'Instruction Générale des Postes édictant « que les correspondances adressées dans une localité à « une personne n'y ayant pas ou n'y ayant pas eu de domi- « cile notoirement connu ou de point d'attache commer- « cial, ne peuvent être distribuées qu'autant qu'elles por- « tent l'indication précise d'un domicile où elles sont « acceptées (rue et numéro, ou chez M. X..., par exem- « ple) ». Ce n'est plus seulement le service de transport des lettres, c'est maintenant celui de la distribution qui est menacé.

Des alliés inattendus sont venus se placer aux côtés d'une Administration ébranlée par les multiples assauts subis et semblant douter de son bon droit : ce sont les petits commerçants apeurés de l'extension prise par le haut négoce et tout disposés à voir dans les boîtes un instrument propre à favoriser la constitution de grands monopoles de fait. Ses représentants : Associations de petits commerçants, Syndicats de pharmaciens, sont intervenus auprès de l'Administration pour obtenir l'application des règlements. Il n'est pas dit qu'un jour ne vienne où le monopole ne soit considéré, par un revirement certes bien imprévu, comme bon à défendre les intérêts des petits et à assurer le maintien de la concurrence.

---

(1) Historique. — A un moment donné, les relations entre Bordeaux et Hambourg devinrent de ce chef tellement fréquentes, que l'Administration, après avoir créé une dépêche directe de Bordeaux pour Hambourg-ville et de Hambourg pour Bordeaux-ville, dépêche qui comprenait plusieurs sacs supplémentaires tant de lettres que d'échantillons de liquides, fut obligée, à la suite des plaintes du commerce local, de prendre nettement position. Avant toutefois de commencer les poursuites, elle s'adressa aux Affaires étrangères et il y eut, de ce chef, échange de vues entre les pays intéressés.

Du monopole postal, passons au *monopole électrique* (1). Nous nous sommes déjà trop attardé sur le monopole postal pour ne pas être bref sur celui existant en matière télégraphique et téléphonique. Constatons seulement que, depuis Chappes et jusqu'en 1837, il existait un simple monopole de fait : le télégraphe fonctionnait au profit exclusif de la correspondance officielle. Mais des transmissions clandestines se produisirent (transmissions de la Bourse de Bordeaux. Aussi, une loi, celle des 2/6 mai 1837, vint régulariser la situation et mettre le télégraphe à la disposition des particuliers. Le monopole de l'Etat fut confirmé par la loi du 27 décembre 1851, substituant la télégraphie électrique à la télégraphie aérienne.

En ce qui concerne le dernier perfectionnement de ce mode de transmission, la télégraphie sans fil, l'Etat eut vite fait de s'en emparer. L'article premier du décret du 7 février 1903 conféra à l'Administration des Postes le monopole. Deux exceptions ont été faites : l'une en faveur des différents services de l'Etat, qui pourront, après entente avec les P. T. T., établir et exploiter directement des postes de télégraphie sans fil ; l'autre concerne les autorisations temporaires données aux particuliers par arrêté ministériel pour l'échange des correspondances privées. En cas de mobilisation, d'ailleurs, tous les postes indistinctement sont soumis à l'autorité des Départements de la Marine et de la Guerre (art. 2 du décret du 5 mars 1907). L'Administration a maintenu avec énergie le principe du monopole contre toutes les tentatives d'empiètement. Elle a refusé d'autoriser les installations de postes destinés à servir autrement qu'aux essais techniques et temporaires et intenté un procès contre la « Société Française des Télégraphes et Téléphones sans fil », condamnée par le Tribunal de Cherbourg, le 11 mai 1903. Cette Compagnie était

---

(1) Sur ce monopole, voir Trouhet : *Cours d'Exploitation télégraphique.*

une filiale de la Société Marconi, cherchant alors à constituer pour la télégraphie sans fil un monopole mondial analogue à celui que possèdent les compagnies anglaises pour les communications sous-marines (1).

Une exception notable existe pourtant au monopole, c'est dans le domaine de la télégraphie sous-marine, pour les câbles (2). Sur plus de 400.000 kilomètres de fils, 1/6 seulement du réseau total appartient aux Etats et le réseau des Compagnies dépasse de beaucoup, non seulement en étendue, mais encore en importance commerciale, celui des divers offices. Pourtant les Etats interviennent ici encore au moyen de subventions, garanties d'intérêts, en exigeant parfois que le personnel soit recruté parmi leurs nationaux ; ils ont des droits de contrôle en temps de paix et des pouvoirs étendus en cas de guerre.

---

(1) Sarrien : *De la réglementation de la télégraphie sans fil.* Paris, 1908, p. 25. On trouve dans cette thèse le texte des trois décrets : 7 février 1903, 27 février 1904, 15 mars 1907, qui ont réglementé la matière.

Le monopole existe aussi en Autriche, Russie, Espagne, Hongrie, mais surtout en Allemagne, dont l'organisation est admirable et où le Gouvernement Impérial a fait fusionner les diverses compagnies existantes pour tenter d'acquérir le monopole mondial de la télégraphie sans fil. Les prétentions allemandes se sont heurtées aux exigences plus impérieuses encore de la Compagnie Marconi possédant un monopole de droit en Italie, un monopole de fait en Angleterre. Elle s'organisa pour la lutte commerciale contre le monopole Etat du régime français et les compagnies concurrentes allemandes, boycottant tous les appareils radiotélégraphiques qui n'étaient pas les siens par le refus de recevoir les télégrammes expédiés au moyen d'autres transmetteurs que les transmetteurs Marconi. Elle s'exposait ainsi aux représailles allemandes et cette lutte alla jusqu'à mettre en péril des existences (affaire Lebanon-le Vaterland : le Vaterland refuse de répondre au Lebanon cherchant une épave présentant un grand danger pour la navigation, parce qu'il ne lui était pas permis d'entrer en communication radiotélégraphique avec un navire muni d'un système Marconi). Son obstination fut également cause de l'échec de la conférence de Berlin, octobre 1906, où le principe de l'intercommunication obligatoire ne put être voté. On a pu induire de l'échec de cette conférence qu'une bonne réglementation internationale ne serait possible qu'au cas où, dans tous les pays, ce service serait dans la main du gouvernement et non aux pouvoirs d'une compagnie privée qui ne sacrifiera jamais ses intérêts pécuniaires à l'intérêt commun. (P. 22, 72, 79, de la thèse précitée.) Il convient de remarquer pourtant que, depuis, les difficultés se sont atténuées.

(2) Sur cette question, voir en particulier Jouhannaud : *Les câbles sous-marins.*

Une dernière entorse sont les lignes dites d'intérêt privé, télégraphiques et surtout téléphoniques. Les particuliers peuvent être autorisés à construire les lignes qui ne présentent aucun intérêt général et dont le développement n'est pas supérieur à 5 kilomètres. Elles peuvent même dépasser cette longueur s'il s'agit des lignes « de secours ou de signal » dont l'établissement est obligatoire pour les Compagnies de chemins de fer et d'énergie électrique. L'Etat se réserve d'ailleurs un droit de contrôle sur toutes les lignes d'intérêt privé et perçoit, en général, un droit d'usage.

Du télégraphe, passons à son succédané, le *téléphone* (1). Fait important à signaler, il fut sans difficulté et dès l'origine considéré comme rentrant dans le monopole télégraphique. Les lois établissant celui-ci ne visaient pas seulement la télégraphie électrique, elles s'étendaient à toute *transmission des signaux à distance par un moyen quelconque* (2).

Cependant, à l'origine au moins, l'Etat n'usa pas complètement de son droit. Il concéda à des particuliers l'utilisation du nouvel appareil (26 juin 1879), et ce, pour une durée de cinq ans. Les fils extérieurs aux postes devaient être établis par l'Administration. Un prélèvement de 10 % au profit du Trésor était effectué sur les recettes, avec minimum de 5.000 francs pour le réseau de Paris et de 1.000 francs pour chaque réseau de province. L'expérience tentée ayant donné peu de résultats, la convention fut prorogée de cinq ans. De son côté, l'Etat, en 1882, se décidait à exploiter directement le téléphone. Un crédit de 250.000 francs était prévu à cet effet.

---

(1) Trouhet : *Exploitation télégraphique.*

(2) Loi de 1837 invoquée pour le monopole en matière de télégraphie sans fil.

A un moment donc, Etat et Compagnies vivaient concurremment. Il est difficile de dire lequel des modes d'exploitation donnait le meilleur rendement, les conditions d'abonnement étant différentes. Les abonnés de l'Etat supportaient des frais d'installation assez élevés. Ceux des Compagnies étaient exonérés de cette dépense, mais ils acquittaient, par contre, une redevance annuelle plus forte (400 francs, au lieu de 150 à 200, réseau de l'Etat).

En tous cas, un fait est certain : c'est que le système d'abonnement offert par l'Etat parut le plus avantageux au public. Le développement de son réseau fut plus rapide que celui du réseau rival. De 1883 à 1886, le nombre des abonnés s'éleva de 408 à 2.300 pour l'Etat ; de 4.800 à 5.300 pour les Compagnies. Leur concurrence ne se prolongea pas. A l'expiration de la concession, 1899, l'Etat racheta le réseau rival et ainsi prit fin la courte et curieuse expérience qui avait été tentée (1).

Le monopole en cette matière de l'électricité est-il définitif ? En présence des incessants progrès de la télégraphie et de la téléphonie sans fil, ne peut-on croire que la pensée, délivrée de la tutelle encombrante, mais nécessaire encore à l'heure actuelle, des fils aérien, souterrain et sous-marin, n'arrive à s'éployer magnifiquement libre dans l'espace, narguant le monopole impuissant à saisir l'invisible multitude des postes, accrochés un peu à toutes les cimes et que défendra presque invinciblement l'inviolabilité du domicile ? La science n'a point encore dit le dernier mot sur la querelle qui s'est élevée entre partisans et adversaires du nouveau mode de communication. Pour l'instant au moins, il semble bien que l'on puisse dire avec sir John Barry (2), président du Conseil d'administration

---

(1) Sur l'exploitation du téléphone par la Société Générale, v. le chapitre II de la thèse de M. Lacombrade : *Construction et Exploitation des lignes téléphoniques en France*, Paris, 1903. On y trouvera des détails sur le « développement » visé au texte.

(2) Cité par Jouhannaud : *Les câbles sous-marins*, p. 269.

des puissantes compagnies anglaises associées : « Les « conditions essentielles d'un système télégraphique com- « mercial sont : rapidité de transmission, sécurité, discré- « tion, confiance absolue dans toutes les circonstances de « climat, de localités, d'atmosphères. Or, sous tous ces « rapports, les câbles sont de beaucoup supérieurs à la « télégraphie sans fil », qui manque de sécurité, est une source d'erreurs parce que soumise à des troubles électriques n'affectant pas les lignes sous-marines. « A supposer « même qu'on arrive à transmettre par ondes, à de gran- « des distances, et à réaliser une syntonisation parfaite, « rien ne pourrait empêcher quiconque accorderait une « série de récepteurs de faire des tentatives de nature à « troubler toutes les transmissions. » On peut aussi remarquer que, si la télégraphie sans fil est simple, commode, peu coûteuse et facile à installer subrepticement, il y a lieu de tenir compte du trouble que peuvent occasionner les ondes hertziennes sur les installations électriques ordinaires, et surtout de la gêne apportée dans les relations internationales par la concession faite à une compagnie privée (Compagnie Marconi), dégénérant vite en monopole de fait (1).

Ayant ainsi délimité le monopole et noté les résistances, si nous essayons d'en conjecturer l'avenir, nous constatons qu'apparu après la Poste d'Etat, comme nous le verrons plus tard, il est en voie de décroissance. Sous l'ancien régime, il comprit le transport des personnes et celui des marchandises. Depuis la Révolution, il s'est limité aux correspondances et même dans cette sphère, depuis cette époque, il a subi des pertes sensibles. La loi du 25 juin 1856, le décret du 16 octobre 1870, l'avaient déjà entamé en ce qui concerne les journaux et imprimés ; la loi du

(1) Sarrien, thèse préc., p. 7.

6 avril 1878 a achevé de le faire disparaître pour ces deux catégories de correspondances.

Ce phénomène n'est d'ailleurs pas particulier à la France. La tendance, dans un grand nombre d'Etats, est de renoncer au monopole des objets autres que les lettres. En Italie, le service postal n'a plus le privilège des journaux. En Suède, des entreprises privées peuvent se faire autoriser à transporter les lettres ou cartes postales entre localités non desservies par le réseau des Postes (1). Faut-il donc entrevoir la disparition totale du monopole et qu'y perdrait l'Etat ?

En faveur du *statu quo*, on peut invoquer l'exemple universel : le monopole existe partout, parfois même plus étendu. Il en est ainsi au Sénégal et à la Guyane. En Allemagne, le monopole comprend les journaux politiques lorsqu'ils dépassent un rayon de deux milles au delà du lieu de publication. La poste autrichienne (2) possède tout au moins des privilèges spéciaux pour le transport des voyageurs. Comme autres arguments, on peut citer encore : le gaspillage économique pouvant résulter de l'existence de plusieurs entreprises distinctes utilisant, sous le régime de la concurrence, les mêmes voies ferrées ; les phénomènes d'induction auxquels pourrait donner lieu le parallélisme de conducteurs voisins ; le risque de perdre les transports fructueux et de garder pour compte les transports onéreux si l'Etat se résignait à maintenir l'uniformité des tarifs ; l'appréhension enfin de voir se constituer de grands monopoles de fait, rendus à peine supportables par la survivance d'une poste d'Etat dont les tarifs serviraient de régulateurs. Et, au cours de ce travail, on verra que d'autres raisons existent encore en faveur du monopole (3).

---

(1) et (2) Cazes : *Le monopole postal*, p. 154, 193.

(3) La masse des juristes et économistes est nettement favorable au monopole. Voir notamment Pic : *Législation industrielle*, p. 484 et

Commercialement parlant, l'expérience mériterait d'être tentée. L'Etat, pour débuter, pourrait renoncer au monopole des correspondances postales. Il est regrettable que le monopole empêche ou retarde la réalisation de perfectionnements pouvant être apportés au service, puisque dans le monde officiel les idées neuves sont lentes à se faire accepter. La Poste d'Etat subsistant, peut-être, sous l'aiguillon de la concurrence, serait-elle incitée à faire des progrès.

Il faut, en effet, observer que, par-dessous la poste monopolisée actuelle, une Poste d'Etat qui n'exclut pas la concurrence existe et, libérée de toutes entraves et de toutes protections, elle continuerait à vivre, peut-être même à augmenter d'importance. Une preuve qu'elle ne serait pas nécessairement inférieure aux futures entreprises privées, c'est le développement pris par les matières postales non monopolisées. Laissons ce domaine de la petite poste où est licite la concurrence (1) et n'insistons pas non plus sur le transport des journaux et imprimés, licite (Cass., 15 janv. 1836 ; Bordeaux, 24 nov. 1847 ; Cass., 3 juin 1848), à condition pour eux d'être placés sous bande ou-

---

suiv. de la 3e édition ; Brouilhet, ouv. préc. : *Les communications intellectuelles*, p. 98 et suiv. ; Berthélemy : *Droit administratif*, p. 678 et suiv.

On lit dans les *Annales de la Poste*, numéro 4, juin 1911, sous la rubrique « Contrôle des sociétés de télégraphe et téléphone aux Etats-Unis » : « De même que les Compagnies de chemins de fer, ces sociétés « avaient été l'objet de plaintes à cause de leurs tarifs et de leur favori- « tisme à l'égard des grandes sociétés et entreprises. Aussi, les sociétés « de télégraphe et de téléphone viennent-elles d'être mises, par une « récente loi, sous le contrôle du Comité général des trafics entre Etats « confédérés. » Déjà, en 1903, dans sa thèse : *Le service des Postes, Télégraphes, Téléphones en France*, M. Pradelle avait pu dire des Etats-Unis, seul pays qui n'avait pas encore adopté entièrement le régime du monopole : « A l'heure actuelle, la question d'un service d'Etat trouve « d'ardents partisans dans l'opinion. » (p. 103.)

(1) « N'entendons néanmoins, en aucun cas, empêcher les particuliers « de faire porter leurs lettres ou paquets dans les villes et faubourgs de « Paris par telles personnes qu'ils jugent à propos. » (Déclaration royale du 7 juillet 1759, art. 7.)

Par une décision récente, la Cour de cassation (affaire Potin) a rejeté

verte (Cour de Paris, 29 janv. 1836, 10 avril 1844), circonstance qui permit aux coopératives fondées après les grèves postales (« Laborieuse » et « Posta ») de se former.

Constatons seulement, ce qui est un fait d'expérience journalière, que nombre d'éditeurs, après avoir tenté de faire distribuer par des porteurs spéciaux leurs publications à destination de la localité, y renoncent ; qu'en temps d'élection, pour les imprimés électoraux, le même fait s'est manifesté avec plus de généralité encore. Bornons-nous aux services annexes de banque pour lesquels nous avons des chiffres. Si on examine le mouvement de la correspondance postale de 1879 à 1909, d'après les statistiques données par MM. Millerand et Dumont, dans leurs rapports de 1900-1912, on constate non seulement un progrès énorme pour les objets monopolisés — ce qui ne prouverait rien, puisqu'il y a monopole — mais, ce qui est significatif, le développement plus sensible encore des matières non monopolisées.

(*Voir le tableau page 21.*)

Si donc on se plaçait uniquement au point de vue commercial, on conclurait à l'abandon au moins partiel de ce qui reste du monopole. Pourtant, il est à croire qu'il subsistera. C'est qu'il porte avant tout sur la transmission de la pensée présente et actuelle. L'Etat cessera-t-il d'avoir

---

un pourvoi formé par l'Administration des Postes contre une décision de la Cour de Paris. L'arrêté attaqué avait refusé de réprimer, comme portant atteinte au monopole postal, l'organisation d'un système permanent de distribution de circulaires ou autres imprimés adressés par la maison Potin à ses clients. Les distributeurs, disait-il, n'appartiennent à aucune agence de publicité et une extension ou une généralisation de leur mission en faveur d'autres personnes que leur mandant n'est nullement établie.

« L'art. 7 de la déclaration précitée autorisant les particuliers à faire « porter leurs lettres dans la ville de Paris par telles personnes qu'ils « jugent à propos ne fait pas de distinction », remarque la Cour suprême. Le transport des lettres peut donc être effectué, à titre exceptionnel ou non, par les domestiques d'un particulier. Il leur suffit de se trouver à son service et d'agir dans son intérêt exclusif. (*France Postale*, 20 juillet 1912.)

	1879	1890	1901	1909
	I. Matières Monopolisées			
Nombre total de correspondances postales.	1 122 489.833	1.762.918.330	2.391.323.242	3.466.890.454
Télégrammes et pneumatiques	15 843.647	34.973.447	41.122.787	54.144.830
Conversations téléphoniques	»	»	178 293.507	253.808 124
	II. Matières non Monopolisées			
Lettres chargées et recommandées	8.398 185	22.366.411	52 103.155	75.438 153
Recouvrements. contre remboursements (1).	425 981	11.200 367	18.182.369	23 834.143
Opérations d'épargne	»	2.687.932	5.305.498	6 988 035
Colis postaux.....	»	»	268 846	(2) 332.951

(1) Les envois contre remboursement datent du 10 octobre 1892, mais leur nombre est beaucoup moins considérable que celui des valeurs à recouvrer.

(2) Les colis postaux figurent ici pour mémoire. La poste intervient dans le seul cas où il n'existe pas de gare dans la localité, siège d'un bureau (situé sur le parcours d'un courrier d'entreprise exécutant son service au moyen de voitures). Dans cette hypothèse même, les Compagnies aimeront mieux traiter avec le voiturier, constitué ainsi leur correspondant et qui sera sous leur dépendance, qu'avec l'Administration postale. Celle-ci, d'ailleurs, non outillée pour le transport des objets pesants, n'y voit aucun inconvénient.

la maîtrise du service des informations ? Il est permis d'en douter. Sans même parler des temps troublés qui peuvent survenir où l'Etat aurait la ressource de réquisitionner les moyens de transport de la pensée, comme il s'apprêtait à réquisitionner les automobiles lorsqu'il fut menacé, au cours de la deuxième grève postale, d'un mouvement des cheminots, il voudra toujours avoir les mains libres dans la période qui précède et transmettre uniquement ce qui lui plaît. Un syndic des ouvriers des lignes a signalé l'arrêt dont furent frappés, au cours de la grève des chemins de fer, les télégrammes qu'il expédiait de Paris aux secrétaires de la région du Sud-Est pour les convoquer à la Bourse du Travail de Lyon (1). Les mêmes faits peuvent se reproduire.

Même dans la période normale, le gouvernement veut posséder un service d'informations parfait. Il n'est pas de télégramme ayant un intérêt politique, même lointain, dépêches de presse, texte relatif à des opérations de Bourse, etc., etc., dont copie ne soit transmise au « service officiel » dont c'est l'unique raison d'être. Ce souci d'être bien renseigné est celui de tous les gouvernements et de tous les régimes. Il faut reconnaître aussi qu'en raison des difficultés que provoquent la recherche et la répression du délit d'accaparement (2), prévu par l'article 419 du Code Pénal, et les manœuvres d'agiotage, qui ont récemment provoqué dans le pays et à la Chambre un mouvement assez prononcé d'opinion, de telles mesures ont indéniablement une raison d'être. Remarquons simplement que, vis-à-vis de l'Etat, le secret n'existe pas au télégraphe. Le téléphone n'a jamais passé pour un confident très sûr. En ce qui concerne enfin la distribution postale, l'Etat se sent suffisamment protégé par les pouvoirs étendus donnés aux

---

(1) V. rapport sur les « Syndics Provinciaux » du groupe de la Loire, Ag. des Agents, *Bull.* avril 1911, p. 161.

(2) Sur le délit d'accaparement et la législation répressive, consulter Pic, ouv. préc., n° 600 et suiv., p. 440.

procureurs de la République et aux officiers de police judiciaire, parmi lesquels figurent les préfets (1). Dans la pratique, et sans aller jusqu'à la saisie, un directeur pourra toujours être amené à renseigner soit le préfet, soit le commissaire spécial. Il n'exigera la réquisition que s'il y a vraiment dessaisissement de correspondances.

L'institution du monople correspond donc à des vues étatistes. Il peut se limiter, s'affiner, se rendre supportable, sans pour cela cesser de subsister, et, si les événements l'exigent, rien ne l'empêchera de redevenir plus âpre et plus impérieux que jamais.

---

(1) Voir à l'article 813 de l'Instruction Générale la liste des autorités investies du droit de saisie.

CHAPITRE II

La Taxe [1]

Essayons de pénétrer plus avant dans la structure postale. Comme fil conducteur, nous prendrons les tarifs. L'importance de ce point de vue ne saurait être sérieusement contestée. Le mouvement postal est fonction du tarif. Un abaissement, une augmentation de taxe, fait augmenter ou décroître dans des proportions notables le flux postal. Ajoutez 1, 2, 3 centimes au prix acquitté par elle, vous frappez à mort telle ou telle catégorie de correspondance. C'est ainsi que l'article 30 de la loi des Finances du 30 janvier 1907, portant de 0,01 à 0,02 la taxe des imprimés expédiés sous bande, a réduit à quelques corbeilles les sacs qui encombraient jadis les recettes principales. La même disposition législative réduisant d'un tiers la taxe initiale des lettres a fait plus que doubler leur quantité

(1) Pour la taxation, consulter l'*Instruction Générale des Postes* (art. 250 à 316 inclus) ; l'*Instruction T (télégraphique)*, chap. V en entier, p. 21 à 29 incluses ; l'*Instruction Téléphonique*, chap. I du titre IV, « Détermination des taxes » ; la circulaire du 16 juin 1903 (*Bulletin mensuel* de juillet, p. 174 et suiv.), et surtout Fraulx : *Dictionnaire d'affranchissement*.

au bout de 3 ou 4 ans (1). La fixation à 2 fr. 50, depuis le 1er janvier 1876, du taux servi à ses déposants, par la Caisse nationale d'épargne, l'a mise ainsi en infériorité sur les Caisses d'épargne municipales qui donnent le 3 %, et est pour beaucoup dans le maintien à celles-ci de leur clientèle. Cette dernière tendrait, sans ce motif, à aller plutôt à l'Etat en raison de l'ubiquité du service postal (permettant au porteur d'un livret de faire ses opérations sur n'importe quel point de la France), malgré le temps trop long exigé par l'Administration pour effectuer les remboursements (2). La taxe trop élevée de 0 fr. 10 par 500 francs entraîne la fixation à ce même chiffre de 500 francs du minimum de la déclaration des valeurs adressées sous forme de chargement par les maisons de banque, celles-ci pratiquant la réassurance des envois confiés à la Poste.

Il n'est pas jusqu'aux conditions d'exécution du service sur lesquelles les tarifs n'aient une répercussion. La mauvaise graduation de l'échelle des droits perçus pour les mandats-poste entraîne une augmentation de travail pour le personnel. Au lieu de prendre un unique mandat de 51 francs, pour lequel il faudrait acquitter un droit de 0 fr. 50 (0,50 de 50,01 à 100 fr.), nombre de commerçants — il n'est pas de petites économies — se font délivrer un premier mandat de 50 francs (0,25 de 20 à 50 fr.), puis un second titre de 1 franc (0,05 par 5 fr. jusqu'à 20 fr.). Ainsi, ils auront payé 0 fr. 30 seulement. L'assimilation projetée de la lettre et du papier d'affaires, l'abaissement à 0 fr. 05 du tarif de la carte postale, feront disparaître la grande masse des taxes fixes de 2 francs, perçues par application

---

(1) Produit postal de la Loire en 1906 (avant la réforme) 287.479.107
— — — 1910 ..... 310.312.848

V. rapport du Préfet au Conseil général de la Loire, session d'août 1911, service des Postes et Télégraphes.

(2) A noter une intéressante étude de l'Ag. des Agents sur les remboursements à vue, p. 192 et suiv. Congrès 1909. Voir aussi annexe 8 au *C. R. du Congrès de 1912*, p. 419.

de l'article 50 de la loi des Finances du 8 avril 1910 (1), dans les cas où il a été contrevenu aux dispositions de celle du 25 mars 1856 sur l'affranchissement à tarif réduit.

On pourrait multiplier les exemples, montrer au télégraphe l'afflux du travail créé dans les Centraux par la réduction de la taxe appliquée aux télégrammes expédiés la nuit pour être distribués le lendemain matin par la poste (lettre-télégramme), mesure contre laquelle s'est insurgée l'Ag. des Agents (2), trouvant que créer artificiellement du travail de nuit pouvait paraître superflu à une époque où on se préoccupe de le supprimer (projet Godart) pour les « mineurs blancs », — citer encore l'abonnement forfaitaire, onéreux pour l'Etat, mais favorable aux grandes maisons et prohibitif pour celles de moyenne et faible importance, aboutissant à encombrer le service téléphonique de communications parfaitement inutiles — il n'en coûte pas plus de téléphoner peu ou beaucoup — au détriment de celles ayant un véritable caractère d'urgence. Mais nous croyons la preuve faite et allons essayer de caractériser la taxation postale, télégraphique, téléphonique. Auparavant, il aura été nécessaire de décrire les différentes catégories d'objets transportés postalement et électriquement ; puis d'examiner l'influence réciproque du régime français et du régime international.

Section I. — **Les Franchises**

Une première grande classification peut être tracée : différenciation du régime intérieur applicable aux correspondances originaires ou à destination de France (et de plus en plus aux relations franco-coloniales) et du régime inter-

---

(1) Nota. — Cet article vient d'être abrogé par la récente loi de Finances.

(2) En particulier au Congrès de Marseille 1910. Voir p. 179 et suiv. du *Compte rendu*.

national. Dans le premier, une subdivision est possible : on peut distinguer les correspondances officielles (régime de faveur) des correspondances privées (régime de droit commun).

Le service des postes et télégraphes a pour objet :

1° « Le transport des correspondances officielles », dit l'article 1er de l'Instruction Générale, et ce n'est pas sans motif que cette catégorie de correspondances est ainsi mise en vedette. Elles ont été de tout temps la grande préoccupation de la Poste d'Etat. Elles circulent, en général, en franchise, une telle faveur étant conférée aux fonctionnaires pour les seuls plis concernant leur service. En fait, les abus sont innombrables, signalés par les Inspecteurs des Finances dans toutes leurs vérifications, et deux circulaires récentes, celle du 6 novembre 1911, adressée par le Président du Conseil aux préfets, celle du 10 janvier 1912, œuvre du sous-secrétaire des Postes et Télégraphes expédiée aux directeurs départementaux, ont essayé d'enrayer la marche du fléau. Le remède est d'ailleurs peu efficace. Un receveur aimera toujours mieux s'exposer aux foudres, d'ailleurs bénignes, du directeur, que d'être en butte à l'hostilité de son sous-préfet. L'Etat ferait mieux de supprimer toute franchise ou au moins de ne pas augmenter le nombre de fonctionnaires jouissant de cette faculté. Au lieu de cela, on est bien obligé de constater qu'il n'est pas de *Bulletin mensuel* qui ne contienne de nouvelles concessions de franchise. A l'heure actuelle, il est difficile à un postier de dire, de tel ou tel fonctionnaire, s'il a ou n'a pas ce bénéfice. Le renseignement doit être cherché dans l' « Etat général » ou dans l'un des 12 fascicules annexes, en tout 13 volumes (1).

---

(1) Sur la question des franchises, consulter surtout Jaccottey : *Législation Postale*, p. 250 et suiv., et Mercier : *La Franchise Postale*, thèse, Paris 1904.

Il convient de remarquer que les franchises furent très mal vues de chefs de service éminents ayant dirigé l'exploitation postale. M. Jaccottey était partisan de leur suppression pure et simple ; M. Riant, plus

Il faut tenir compte aussi de la gêne apportée dans le service par le poids ou les dimensions des plis en franchise : lourds paquets ou enveloppes trop longues et très minces se déchirant facilement, ils rendent le tri et l'enliassement des correspondances particulièrement difficiles. Cette gêne grandit en même temps qu'augmente le flot des plis ainsi transportés et dont les chiffres suivants permettent de donner une idée :

	NOMBRE	POIDS	TAXE
1879	63.652.970	4.515.448	35.606.623
1896	92.288.168	14.822.021	65.335.225
1911	105.000.000	21.400.000	26.250.000(1)

A noter un accroissement énorme et non justifié du poids des paquets plus que proportionnel à celui du nombre de ces correspondances.

---

modéré, dans un rapport dont nous aurons souvent l'occasion de parler, suggère l'idée « que les différents ministères et les administrations pu- « bliques fussent invités à confier exclusivement aux entreprises de « messageries ou aux compagnies de chemins de fer l'acheminement des « paquets de service d'un poids élevé ou d'une dimension encom- « brante, qui ne font pas partie du monopole de la Poste, c'est-à-dire « ceux qui ne pèsent pas moins d'un kilogramme et ne contiennent « pas de correspondance ».

Pour faire disparaître les franchises, on peut préconiser : 1° l'application du maximum de port imposé aux imprimés (3 kgs), au-dessus il faudrait employer les messageries ; 2° à l'exemple du système danois (voir p. 71 de la thèse Mercier) légèrement modifié (à quoi bon des timbres spéciaux ?), l'affranchissement obligatoire des plis expédiés par les fonctionnaires, ceux-ci se dégrevant en fin d'année à l'aide des reçus qu'ils auraient tirés du service des Postes ; 3° car la mesure précédente ne pourrait être que transitoire et servir seulement à évaluer la dépense correspondante, conformément à l'évolution qui s'est produite en Danemark, l'allocation d'un abonnement de frais de régie.

(1) Cette diminution s'explique par le fait que les plis en franchise sont lourds d'ordinaire et ainsi bénéficient pleinement de la réduction de tarif octroyée par les lois de 1906 et surtout de 1910 aux lettres pesantes. La valeur intrinsèque du service rendu par la Poste à l'Institution d'Etat a augmenté puisque le nombre de correspondances officielles s'est accru et que le poids moyen est passé : pour les lettres, de 85 gr. en 1896 à 125 gr. en 1911 ; pour les imprimées, de 360 gr. à 460.

Ajoutons encore : le manque à gagner résultant de la concession d'un tarif réduit à un grand nombre de plis administratifs, le montant des franchises télégraphiques (plus de 5 millions), celui des franchises téléphoniques (minime, mais qui ira certainement en croissant).

Et puisqu'il est très difficile de savoir exactement si les Postes rapportent ou non à l'Etat un bénéfice (1), l'on pourrait dire que le transport en franchise des plis expédiés par an est le plus clair de ses bénéfices (2).

Même en l'absence de franchise, la correspondance ayant trait, de près ou de loin, au fonctionnement du régime est encore favorisée. Les avis concernant le recouvrement des sommes dues à l'Etat, aux communes, aux associations syndicales autorisées, circulent au tarif minimum des imprimés (1 centime jusqu'à 5 grammes, etc.). Et pourtant, ils ont bien le caractère de correspondance actuelle et personnelle, comme toute réclamation de sommes dues, ainsi qu'on le verra plus loin. Qui plus est, sans perdre ce bénéfice, ils pourront être pliés sous forme de lettres. Ce dernier avantage est accordé aussi aux imprimés électoraux qui bénéficient d'un tarif spécial, 1 centime par 25 grammes, et de l'interdiction de les retarder au cours de leur acheminement (art. 529 de l'I. G.) ou dans leur remise. Les comptes rendus officiels des débats législatifs sont expédiés aux éditeurs de journaux en exemption de taxe et le même avantage est accordé aux exemplaires du *Journal officiel* adressés par l'éditeur à ses abonnés.

Abstraction faite de cette considération de tarif, ce qui caractérise la correspondance officielle, c'est qu'elle a le pas sur la correspondance privée. S'il s'agit de télégrammes, ils sont acceptés, transmis et remis de jour ou de nuit sans

---

(1) Opinions de M. Berthélemy, de M. Bouvier, professeur de législation financière, à son cours. La chose est d'ailleurs contestée.

(2) Les mêmes abus existent en matière télégraphique et téléphonique. Au télégraphe, il y a aussi un Manuel des franchises qui va chaque jour se compliquant. De plus, notons ici l'exercice d'une franchise indirecte. Un fonctionnaire ne bénéficiant pas de la gratuité de correspondre n'a qu'à faire viser son télégramme par une des autorités compétentes (art. 112, Instruction T). Au téléphone, si le principe du paiement des communications officielles continue à subsister, du moins il est tourné par la faculté de réquisition conférée à tous les fonctionnaires. La Poste conserve seulement le droit théorique de se faire rembourser les taxes correspondantes par les Administrations intéressées.

aucun retard (art. 152 de l'Instruction). S'il s'agit de correspondances postales, elles sont, tout au moins pour les fonctionnaires énumérés à l'article 429 de l'I. G., *acceptées* en dernière limite d'heure, *remises :* au moment de l'ouverture des dépêches d'arrivée au destinataire ou à son représentant, dans le cas où ce destinataire est commandant de corps d'armée, général de division ou préfet; avant la distribution générale et au guichet, pour les fonctionnaires nommés à l'article 717 ; enfin, dans les localités où les préposés sont autorisés à faire, moyennant indemnité, au guichet de leur bureau une distribution exceptionnelle aux particuliers, tous les fonctionnaires non énumérés peuvent réclamer le même avantage, sans bourse délier, au profit de leur correspondance administrative.

Section II. — **Le Régime intérieur**

A. — *Correspondances postales.* — Entrons maintenant dans la poste privée et d'abord dans le service postal proprement dit. On peut distinguer six catégories de correspondances : les lettres, les cartes postales, les papiers d'affaires, les imprimés périodiques, les imprimés non périodiques, les échantillons.

Sont considérées comme *lettres*, dit l'art. 251 de l'I. G. :

« 1° Tous papiers, manuscrits ou même imprimés, ayant « vis-à-vis du destinataire le caractère d'une correspon- « dance actuelle et personnelle, ou pouvant en tenir lieu « et ne remplissant pas les conditions voulues pour cir- « culer en franchise ou être affranchies comme cartes pos- « tales :

« 2° Tous objets confiés à la poste dont le mode de ferme- « ture est tel qu'on ne puisse en vérifier le contenu sans « briser ou détériorer l'enveloppe, sous réserve des dispo- « sitions de l'art. 305 » (concernant les échantillons de

produits industriels et de conserves alimentaires expédiés sous certaines conditions d'emballage) ;

« 3° Les cartes illustrées sous enveloppe close. »

Cette définition n'est plus tout à fait exacte, puisque la carte postale et la carte de visite peuvent contenir jusqu'à cinq mots présentant le caractère actuel et personnel. Mais, dans l'ensemble, ses traits sont bien ceux que nous venons de décrire.

Ce qui la différencie essentiellement des autres correspondances, c'est son actualité et sa personnalité, présumées lorsqu'il s'agit d'un objet dont le contenu est invérifiable ; c'est son individualisme comparé à l'apparence collective qu'affecte la circulaire; c'est enfin son tarif, le plus élevé de tous et applicable de droit commun lorsqu'il n'y a pas de texte dérogatif (à interpréter d'ailleurs restrictivement).

Peu importe la forme qu'elle revêt. L'absence de date, de signature, de lieu d'origine, de lieu où la remise doit être faite, n'enlève pas à un écrit sa qualité de lettre-missive (Cass., 16 janvier 1841). Il ne sert à rien qu'elle soit imprimée à de multiples exemplaires et destinée à atteindre un certain nombre de personnes. Si la circulaire peut contenir des formules de salutations et présenter l'aspect de la lettre, elle ne peut pas en avoir l'âme. Elle doit, chez chacun des destinataires, éveiller une idée commune, amorcer des affaires, non les établir (commande) ou les poursuivre (discussion de conditions). Dans aucun cas elle ne peut renfermer une communication particulière à quelques-uns des intéressés, ni se référer à des rapports individuels. Celui qui la reçoit doit pouvoir en tenir compte ou non, au gré changeant de ses désirs.

C'est ainsi que sont considérées comme lettres les circulaires ayant pour objet :

Les réclamations des sommes dues, exemple : paiement des honoraires d'un notaire (Cass., 14 juillet 1870 ; Amiens, 17 mars 1871 ; Chambéry, 23 mai 1873) ;

L'invitation à payer une prime d'assurances échue

(Rouen, 10 novembre 1877), les propositions d'assurance (Amiens, 15 novembre 1890), l'invitation à venir toucher le montant d'une créance (Trib. de la Seine, 2 décembre 1844), l'avis donné par un imprimeur qu'il tient à la disposition du client les travaux confiés (Bordeaux, 8 juillet 1874) ;

L'avis portant les mentions « Prière d'afficher » (Rouen, 29 avril 1869), ou « Prière d'insérer » (Trib. de la Seine, 23 février 1891) ;

Les avertissements envoyés aux particuliers par les commissaires, greffiers de justices de paix ou des tribunaux de commerce ; les avis invitant le destinataire à se présenter chez l'expéditeur ou chez un tiers ; les avis ou circulaires présentant des blancs destinés à être remplis et expédiés par les instituteurs, proviseurs de lycées pour faire connaître les notes de leurs élèves ; les demandes d'emploi ; tous les accusés de réception, même entièrement imprimés ; les pièces de comptabilité et bordereaux qui auraient conservé leur caractère d'actualité et de personnalité, exemple : les rapports adressés périodiquement par les représentants des succursales à leur maison pour rendre compte des mouvements des opérations (en marchandises ou en argent).

Il n'est pas jusqu'aux recommandations et avis d'un caractère général, rédigés en termes impersonnels, que l'Administration ne considère avec défiance. Si elle a fini, non sans résistance, par les admettre, tant sur les factures que sur les étiquettes, papillons accompagnant celles-ci (voir *B. M.*, décembre 1899, p. 401), du moins continue-t-elle à leur refuser le tarif réduit s'ils sont établis au moyen d'un timbre humide ou d'un composteur. Le motif donné par l'Administration, en janvier 1899, est que « le « texte obtenu au moyen des procédés susvisés doit être « assimilé, non à une impression, mais à de l'écriture à la « main ». Or, l'art. 18 de l'arrêté du 25 novembre 1893 contient, dans son dernier paragraphe, la défense d'expé-

dier à prix réduit des circulaires, prospectus, prix-courants et avis divers, manuscrits (V. *Bull.* préc.). La raison profonde est que ces mentions pourraient être inscrites seulement dans certains cas déterminés par la qualité du destinataire de la facture et emprunter ainsi à cette circonstance un véritable caractère de correspondance personnelle.

Les bandes de journaux et les journaux eux-mêmes peuvent bien porter des mentions relatives au service des abonnements et du journal, mais ces mentions ne doivent pas avoir le caractère de correspondance. Il est, par exemple, interdit de frapper ces bandes d'une griffe prévenant le destinataire de la présentation par la poste d'une quittance sauf avis contraire, l'abonnement en cours étant expiré.

En vain, donc, la lettre a voulu se dissimuler sous les traits de la circulaire ; en vain celle-ci, à son tour, s'est muée et transformée pour s'adapter, par l'addition de chiffres et de mots, à des besoins divers et successifs. La Cour de cassation s'est toujours opposée à ces stratagèmes et a cherché, sous les apparences, le but vrai poursuivi. Dans son arrêt du 13 avril 1861, à propos d'additions faites après coup par des procédés typographiques, elle disait : « L'ar-
« ticle 4 précité de la loi du 25 juin 1856, en fixant à un
« prix réduit le transport des circulaires, n'a voulu favo-
« riser que la distribution d'objets destinés à une classe
« plus ou moins nombreuse de citoyens, sans distinction
« de personnes, et non en vue de telle ou telle destination
« en particulier ». Le 18 mars 1870, elle casse un arrêt contraire rendu par la Cour impériale de Douai, et la Cour d'Amiens, se faisant l'écho fidèle de sa doctrine, déclare, le 17 mars 1871 : « Attendu que *la distinction fondamentale*
« *en matière de correspondances repose sur l'essence et le*
« *caractère des communications et non sur le mode et la*
« *forme du moyen employé ;* qu'ainsi, au regard de la
« poste, suivant l'esprit que révèlent les dispositions légis-
« latives, il faut distinguer entre les correspondances pri-

« vées, c'est-à-dire de particulier à particulier, généralement secrètes de leur nature, s'opérant dès lors par des « lettres fermées, et les communications faites par un particulier au public ou à une généralité d'individus, « s'effectuant ordinairement par voie d'imprimés... ». Impossible donc d'être plus ferme et plus net sur les principes.

La *carte postale*, morceau de carton fort portant au recto l'adresse du destinataire, circulant à découvert, sans bande ni enveloppe et dont les dimensions oscillent entre 14/10 et 9/7 centimètres, diminutif de la lettre, aurait été frappée à mort par le tarif actuel si, d'une part, la survivance de la carte de visite admise à circuler sous enveloppe, l'extension de la carte illustrée, ne lui avaient donné un regain de vie, et si, de l'autre, la possibilité d'inscrire sur les cartes de visite cinq mots quelconques (1) ne lui attirait une certaine faveur. Par ailleurs, c'est un type de transition et qui dans certains cas peut circuler au tarif des imprimés.

Si, négligeant cette espèce mixte, et tenant la lettre pour toute correspondance conçue en termes actuels et personnels, nous l'opposons aux autres plis, un texte apparaît fondamental, la distinguant, non seulement du papier d'affaires, mais encore de tous les objets. C'est l'article 279 de l'I. G. :

« Il est interdit d'expédier à taxe réduite :

« 1° Des factures, bordereaux ou avis d'expédition, « relevés de comptes ou relevés de factures rédigés en

---

(1) A la condition pour les cartes de visite de n'être pas réparties sur deux ou plusieurs cartes placées sous la même enveloppe et quand bien même le total n'excéderait pas cinq mots (art. 2 de l'arrêté ministériel du 2 nov. 1909). Cette disposition sera vraisemblablement abrogée en raison des réclamations qu'elle suscite. (Vient d'être abrogée par l'arrêté du 24 déc. 1912.)

Avant l'arrêté ministériel du 25 nov. 1893, les vœux et souhaits étaient bien autorisés, mais à la condition d'être formulés en termes impersonnels et seulement à l'occasion d'un événement général comme Noël, le Jour de l'An.

« forme personnelle ou contenant un texte de lettre ou « une formule de salutations ;

« 2° Des lettres de commande ou notes de commission ;

« Et en général, tous papiers manuscrits, en tout ou « partie, ayant par eux-mêmes le caractère d'une corres- « pondance ou pouvant en tenir lieu, ainsi que ceux por- « tant des mentions ayant ce même caractère et autres que « celles autorisées » (arrêté ministériel du 25 novembre 1893, art. 3).

Une seule expression a été rayée de cet article par l'arrêté ministériel du 7 novembre 1911, c'est « en forme personnelle » remplacée par « en forme de lettre ». Il est donc permis maintenant d'écrire « suivant votre commande » aussi bien que « suivant sa commande ». On ne peut donc plus surtaxer des factures portant cette expression « à vos risques et périls » qui motiva tant de contraventions et souleva ainsi cette multitude de protestations dont l'écho devait arriver jusqu'à la Chambre (*Off.* du 2 août 1911, réponse à la question écrite posée par M. Berthod, député).

Malheureusement, au grand principe qui vient d'être posé, les dérogations sont innombrables. L'art. 270 de l'I. G. en énumère de longues colonnes en ce qui concerne les papiers d'affaires seulement. Il est maintenant à peu près impossible de s'y reconnaître sans nomenclature détaillée, avec le secours unique de la logique.

Parmi les diverses catégories que nous venons d'opposer à la lettre, il en est une intermédiaire, placée entre elle et l'imprimé, dont l'importance a beaucoup diminué depuis la loi de Finances du 8 avril 1910 et qui finira vraisemblablement par disparaître devant la lettre, dont elle ne diffère plus comme taxation au-dessus de 20 grammes : c'est le *papier d'affaires*.

Il est défini : « Tout papier manuscrit, en tout ou partie, « et qui ne présente aucun caractère de correspondance « personnelle ou qui ne peut en tenir lieu. » Ce sont, par exemple, les factures, épreuves d'imprimerie, documents

judiciaires, avis d'expédition, relevés de compte. (Pour une énumération plus complète, consulter l'art. 269 de l'I. G.)

Son histoire est assez singulière. Il est né d'une modification de tarifs et constitue une réaction de la poste internationale sur la poste française.

Avant la loi du 3 août 1875, le premier échelon de l'affranchissement des factures était supérieur à celui de la lettre. Aucun risque de contravention n'existait donc pour la masse des factures, d'ordinaire de poids insignifiant. Cette loi réduisit le tarif à 5 cent. par 50 gr. afin d'éviter toute divergence entre le régime intérieur et le régime international où la Convention de Berne venait d'établir ce même affranchissement. « La Poste française ne s'est « engagée dans la voie dangereuse où elle allait rencon- « trer tant de difficultés que sous la pression de l'Union « postale. » (1).

Le texte : « tout ce qui n'a pas le caractère de correspon- « dance actuelle et personnelle », était imprécis, le public fut incité à la fraude par la différence considérable existant entre le tarif de la lettre et celui du papier d'affaires. D'autre part (2), des dérogations à une règle, déjà incertaine, rendirent pour les commerçants eux-mêmes encore plus malaisé le critérium de ce qui était licite ou défendu. Les papiers d'affaires devinrent donc un vrai nid à contraventions.

Aussi, les tribunaux, à maintes reprises, furent-ils appelés à se prononcer sur de telles questions. C'est ainsi

---

(1) Barles : *Annales de la Poste*, numéro 2, 2e année (décembre 1911).

(2) La liste des mentions autorisées se trouve à l'article 270 de l'I. G. (très important) et est sans cesse en voie d'augmentation. Elle n'en reste pas moins limitative. Toute expression manuscrite ne rentrant pas dans les indications admises par ce texte est illicite et donne lieu à l'application de la surtaxe fixe quand même, par sa généralité, elle semblerait impersonnelle et apte à figurer sans inconvénient dans le texte *imprimé* de la même facture.

qu'ont été déclarées illicites les mentions : « le cordonnet a été déduit de celui livré » (Cour de Bordeaux, 27 mai 1885), « sans frais », « motiver le refus », et autres indications analogues (Cass., Ch. crim., 27 mars 1890, affaire Villa) ; « prière de nous retourner cette épreuve (d'imprimerie) revêtue de votre signature » (Cour de Paris, 11 février 1891) ; « bon à payer » apposé au moyen d'un timbre humide, suivi de la signature de l'expéditeur (Aix, 22 juillet 1905).

Dans cette lutte du public et de l'Administration, dont nous venons de rappeler quelques épisodes, le public, lentement, mais d'une marche sûre et continue, l'a emporté. Nombre d'arrêts qui l'avaient frappé sont devenus caducs, l'Administration abandonnant une à une les armes dont elle avait usé précédemment, comme si elles se fussent émoussées. De multiples décisions (ex. : arrêtés ministériels des 25 nov. 1893, 2 janvier 1911) sont venues autoriser ce qu'un tribunal avait précédemment condamné.

C'est ainsi que l'arrêté ministériel du 25 novembre 1893 ayant autorisé les avis de traite *sur les factures*, ainsi que toutes autres mentions relatives au mode de paiement, sont *maintenant licites* « payables dans... le... », condamné par la Cour de Bordeaux, le 27 mai 1885, comme constituant un avis de traite déguisé ; « valeur au... sans autre avis » (arrêt de la Cour de Paris, confirmé le 10 janvier 1889 par Cass., Ch. crim.) ; « valeur à présentation » (Cour de Besançon, 10 février 1893) ; « valable à... jours », « valeur au... » (Trib. de la Seine, 24 octobre 1893, celui-ci ajoutant même que des mentions, licites lorsqu'elles sont isolées, peuvent être illicites comme constituant un avis de traite lorsqu'elles sont réunies).

La bataille est presque terminée. Au-dessus de 20 gr., il n'y a plus intérêt à expédier une facture sous enveloppe ouverte. Bientôt, vraisemblablement, lettres et papiers d'affaires seront complètement assimilés.

Arrivons aux *imprimés*. Comme aspect extérieur, disions-nous, le papier d'affaires tenait à la fois de la lettre et de l'imprimé. Celui-ci doit donc être facilement reconnaissable. Non, car les imprimés périodiques eux-mêmes ou journaux peuvent porter des réflexions critiques, être complétés par des additions. Certaines mentions, avons-nous vu, peuvent être autorisées sur leurs bandes. Que dire des imprimés non périodiques ! L'énumération des exceptions, contenue dans les articles 292-294 de l'I. G., emplit plus de quatre pages.

Les imprimés *périodiques* comprennent les journaux, recueils, annales, mémoires et bulletins remplissant les conditions de la loi sur la presse, paraissant au moins une fois par trimestre, et dont la fin ne peut être prévue d'avance. Ils sont cependant taxés comme imprimés ordinaires lorsque plus de la moitié de leur superficie est consacrée à des réclames, prospectus, catalogues et annonces autres que les annonces judiciaires et légales. Il en est de même des feuilles d'annonces, prospectus, expédiés périodiquement ou ayant l'*apparence* d'un journal (loi du 29 avril 1908, art. 4, arrêté ministériel du 4 mai 1908, art. 1er, art. 274-274 *bis* de l'I. G.).

Le texte semble ne pas prêter à confusion. Il faut pourtant compter avec « l'apparence » et surtout avec les commerçants, banques, grandes entreprises métallurgiques, agences de publicité, qui transformeront en journal les prospectus périodiques au moyen desquels ils se proposent de faire connaître leurs produits. L'élément déterminant du problème sera de savoir « s'il existe entre une publica-« tion et son principal annoncier une liaison telle qu'on « puisse la considérer comme le catalogue ou le prospec-« tus de cet annoncier, et ce, en se basant sur les seuls « moyens, dont la Poste puisse faire état, c'est-à-dire sur « les indications portées sur la feuille elle-même » (Administration, juillet 1909).

En admettant même qu'on se trouve en présence d'un vrai journal, des difficultés peuvent encore surgir. L'éditeur a droit à la moitié du texte comme annonce. Mais, qu'est-ce qu'une annonce ? Les notices ou nouvelles existant dans le seul but de dissimuler le caractère véritable de la publication comptent comme imprimés, déclare l'Administration. Mais un renseignement de nature à intéresser vraiment une collectivité locale, la liste intégrale, par exemple, des régisseurs d'immeubles avec leur adresse, peut-il être admis à bénéficier du tarif des journaux ? Non, continue-t-elle, car il peut y avoir de la part de la publication réclame déguisée. Que dire des tableaux de ventes et locations extraites de journaux les ayant déjà publiées, avec indication du nom de ce journal et de la date de la publication ? Il n'y a ni but commercial, ni caractère d'actualité ou de personnalité. Ce tableau ne pourra cependant être compté comme texte, car, dit l'Administration, la loi de 1908 ne comporte aucune distinction entre les annonces payantes et celles insérées à titre gracieux ou d'information.

Si, dans la pratique, les tribunaux ont eu fort peu, sinon jamais, à s'occuper de telles questions, c'est que les affaires s'arrangent ici toujours à l'amiable. L'Administration est conciliante avec la presse. Elle traite de puissance à puissance. Nous parlions tout à l'heure des faveurs faites à la correspondance officielle. A côté d'elle, nous aurions pu placer la correspondance de presse. Demi-tarif pour les télégrammes, fils particuliers, tarif spécial applicable aux journaux « routés » par l'éditeur ou par la maison de publication (ici, il y a vraiment coadministration, au sens que nous indiquerons plus loin), comprenant lui-même deux taux, suivant que le numéro à taxer est envoyé dans le département originaire et ses limitrophes ou dans un autre département (art. 279 de l'I. G. ; c'est une survivance du régime des zones), tolérances nombreuses accordées ; on n'en finirait pas d'énumérer les facilités octroyées

à la presse. Celle-ci, par contre, insère d'ordinaire, à titre gratuit, les annonces de concours, les avis d'adjudications, les arrêtés préfectoraux rendus conformément à la loi du 28 juillet 1885 pour autoriser à pénétrer dans les propriétés privées afin de procéder aux études de lignes électriques.

Passons aux *Imprimés ordinaires*. Ce sont les communications ne présentant aucun caractère de correspondance personnelle et dont le texte est obtenu par la typographie, la gravure, la lithographie, l'autographie ou par un procédé mécanique quelconque autre que le décalque, le composteur, le timbre humide ou la machine à écrire. Toutefois, pour les circulaires dont le texte, primitivement obtenu à l'aide de ce dernier mode d'impression puis reporté sur pierre, sur métal ou sur pâte, sera ensuite tiré à un certain nombre d'exemplaires, le tarif des imprimés est admis, mais à la condition pour elles d'être déposées aux guichets des bureaux de poste, au nombre minimum de vingt exemplaires parfaitement identiques. (Note 1 de l'art. 289 *bis* de l'I. G.) Ce dernier point peut prêter à difficulté lorsque, quelque temps après le dépôt des imprimés, une contestation s'ouvre sur l'affranchissement qui aurait dû leur être appliqué. Y a-t-il eu vraiment remise au service de vingt exemplaires ?

Il n'y a pas unité de taxe pour les imprimés. Des distinctions existent, selon la nature ou le conditionnement des objets. Le tarif général est de 5 centimes par 100 grammes ou fraction excédant ; mais des exceptions sont faites dont profitent les imprimés électoraux et les « impressions à l'usage des aveugles », quel que soit leur mode d'envoi, sous enveloppe ou sous bande. Avec ce dernier mode d'expédition, la bande laissant découverte la surface apparente de l'objet sur une surface de 1 centimètre de chaque côté (à moins qu'il ne s'agisse des bandes vendues par l'Administration), tous les autres imprimés bénéficient du

tarif de 2 centimes jusqu'à 15 grammes (1). Le tarif de faveur de 1 centime jusqu'à 5 grammes a été pourtant conservé par la loi du 30 juin 1907 au profit des avis et lettres de convocation des sociétés ou associations ne faisant pas acte de commerce. Mais cette disposition étant restrictive, elle ne peut être étendue aux imprimés contenant, avec l'avis ou la convocation, une autre communication, exemple : une annonce ou un programme.

Quittons le monde de l'écriture, tant manuscrite qu'imprimée, et entrons dans celui des marchandises, moins loin de lui qu'on ne pourrait le penser, puisqu'aux termes de l'art. 307 de l'I. G., des annotations sont permises. Il y a eu réaction du colis postal sur l'*échantillon*. Primitivement, ce terme ne s'appliquait qu'aux « fragments, articles « dépareillés ou incomplets destinés à faire connaître la « pièce dont ils proviennent ou le type qu'ils représentent « sans pouvoir eux-mêmes être un objet de commerce », et cette notion existe avec sa rigueur première pour le régime international que nous retrouverons plus loin. Actuellement, il n'en est plus ainsi. Déjà, dans le régime colonial, peuvent être admis comme échantillons « les menus objets « non dépourvus de valeur marchande à l'exception des « objets susceptibles de droit de douane ». Aujourd'hui, dans le service intérieur et jusqu'à la limite extrême de 500 grammes, toutes les marchandises qui ne sont pas passibles de droits de douane ou d'octroi, ou bien matières d'or ou d'argent, peuvent être transportées. L'échantillon n'est plus que l'objet de petite dimension.

B. — *Correspondances télégraphiques.* — La complication est donc grande dans le monde postal. Elle s'atténue

(1) A la condition que les bandes ne portent pas d'autres indications que les mentions limitativement énumérées à l'article 286-3 de l'I. G., quand même ces indications n'auraient pas le caractère de correspondance personnelle et actuelle.

si on passe dans celui du télégraphe. Pourtant, les difficultés n'y sont point inconnues. Sans insister sur les inconvénients auxquels prête l'existence de trois langages : clair, convenu, chiffré — clair, lorsque le télégramme offre à première vue un sens intelligible, — convenu, lorsqu'il se compose de mots réels n'ayant d'ailleurs pas plus de dix caractères, mais dont la réunion ne forme pas un tout compréhensible, — chiffré, lorsqu'il se compose de groupes de chiffres ou de lettres, le mélange des lettres et des chiffres étant interdit (art. 62, Instruction T.) — il faut tenir compte de ce que la base de la taxation est le mot. Chaque groupe de chiffres ou de lettres compte pour autant de mots qu'il contient de fois cinq chiffres ou signes équivalents, plus un mot pour l'excédent (88-90, I. T.). Sont aussi comptés pour une unité « tout caractère, toute lettre, tout chiffre, isolés, ainsi que tout signe de ponctuation transmis à la demande de l'expéditeur » (art. 86). Or, rien n'est plus difficile à définir que le mot dans la taxation télégraphique. Sont, en effet, comptés pour un mot :

a) Mots simples : « ceux qui figurent dans un vocabu-
« laire usuel de la langue française ou d'un usage très fré-
« quent et sanctionné par l'usage » :

b) Mots composés : les « mots composés proprement dits
« formant le titre principal d'un article dans un vocabu-
« laire usuel de la langue française et les expressions figu-
« rant en sous-titre dans un de ces vocabulaires ou entrés
« dans l'usage de la langue française au point de présenter
« le caractère de mots composés proprement dits ».

Mais, si de telles expressions ne comptent que pour l'unité, si arrière-petit-fils, juge de paix, agent de change ne sont taxés qu'un mot, il n'en est plus de même des « expressions composées, formées d'un mot principal « auquel ont été adjoints, avec ou sans préposition, un ou « plusieurs déterminatifs destinés à compléter le sens en « indiquant l'origine, l'usage, la composition, la *fonc-*

« *tion* » (soufre de Sicile, chapeau de paille, pierre à bâtir, « capitaine d'habillement) (1).

Qui ne voit les difficultés pratiques résultant de cette théorie fonctionnelle ? Le public admet difficilement que juge de paix compte pour un mot et juge d'instruction pour trois mots. Les employés divergent souvent d'appréciation et des notes aigre-douces s'échangent fréquemment à ce sujet de bureau à bureau. Quant à la doctrine de l'Administration, elle est incertaine et varie presque d'année en année. « Goldfields, Randmines, Capecopper », comptés pour deux mots en avril 1908, ne devront plus être taxés que pour un seul, a déclaré l'Administration en août 1910, après entente avec l'office anglais.

C. — *Correspondances téléphoniques.* — Le régime téléphonique est relativement simple. Sous certains égards pourtant, il évoque l'aspect de quelque chose à la fois surapné et primitif.

Ne nous occupons pas des abonnés. Laissons donc les abonnements et leurs divers régimes : *forfaitaire*, le seul en usage dans les villes au-dessus de 80.000 habitants, permettant, moyennant une dépense assez élevée, de téléphoner à titre gratuit et indéfiniment avec tous les abonnés du réseau ou du groupe ; *forfaitaire temporaire*, peu important, signalé pour mémoire ; à *conversations taxées*, conférant, moyennant une redevance temporaire et décroissante, l'obtention d'un poste; *pour l'échange exclusif des conversations interurbaines* (c'est-à-dire destinées à des abonnés d'un autre réseau), existant dans les seuls réseaux ne comportant pas l'abonnement précédent. (Et

---

(1) L'A. G. des agents propose que le compte des mots se fasse dans le régime intérieur comme dans l'international, sauf la limitation du nombre de caractères ; l'adresse serait comptée pour un seul mot. (Bordeaux, 1912, p. 482.) De son côté, l'Administration étudierait en ce moment les moyens de simplifier la taxation télégraphique.

nous parlons uniquement des abonnements principaux, négligeant les abonnements supplémentaires.) Constatons que les redevances sont diverses et calculées diversement. Le chiffre de la population joue un rôle : que les villes soient Paris, Lyon, qu'elles aient plus ou moins de 80.000 ou de 25.000 habitants, la chose a son importance. L'abonné participe ici, et ne participe pas là, aux frais de construction de sa ligne. Il paie, ou ne paie pas, des frais d'usage et d'entretien. Un appareil est mis ou non à sa disposition. Ses droits comme ses charges varient avec les abonnements et avec les lieux.

Arrivons au simple particulier faisant usage du téléphone d'une façon accidentelle. L'unité de conversation est bien la durée de trois minutes, mais la distance intervient aussi. Le tarif varie avec la nature de la conversation (locale ou interurbaine), ou le destinataire (se trouvant ou non dans le département de son correspondant), selon que la distance séparant en ce cas les chefs-lieux des deux départements est supérieure ou inférieure à 75 kilomètres. Il y a parfois application d'un maximum et d'un minimum de perception. Des diminutions de taxe ont lieu si les lignes reliant les points mis en communication ne dépassent pas 25 kilomètres ou si les localités font partie d'un même canton. Elles existent encore pour les communications échangées après 9 heures du soir. Ici, sur la durée, se greffe donc la distance, mais une distance calculée de telle façon que deux villes proches l'une de l'autre paieront, dans nombre de cas, beaucoup plus que s'il s'agissait de communiquer avec certaines localités pourtant plus éloignées et de relation moins directe. Même avec ce rajeunissement du régime des zones, il y a donc complication et taxe non proportionnelle au service rendu.

Section III. — Le Régime international

Toute la subtilité, la complexité de la taxation paraîtraient plus grandes encore si nous avions le loisir de comparer la Poste d'Etat française à certaines Postes étrangères voisines, Poste allemande et surtout Poste américaine, moins savantes, moins juridiques, mais instruments plus commodes et plus résistants. Bornons-nous seulement à examiner la réaction qu'elles ont exercée sur la nôtre au moyen de l'Union Postale et par l'entremise du régime international.

Quelles sont donc les caractéristiques de ce régime ? Simplicité, moindre fiscalité, observation plus stricte des principes, telle est son essence véritable.

Simplicité : tout ce qui est imprimé est taxé comme imprimé ; tout ce qui est manuscrit, comme lettre. Les circulaires entièrement imprimées sont admises au tarif des imprimés, alors même qu'elles auraient le caractère de correspondance actuelle et personnelle (296 I. G.). Cependant (I. G. 298), des annotations manuscrites sont permises, mais le nombre en est moindre que dans le régime intérieur.

Moindre fiscalité : les objets dont l'admission n'est pas autorisée ou dont l'insertion dans d'autres objets n'est pas tolérée au tarif réduit, ne donnent pas lieu à contravention ou à surtaxe ; ils sont simplement retournés à l'expéditeur.

Observation plus stricte des principes : l'imprimé est ce qui est imprimé, l'échantillon est vraiment échantillon. Nous avons noté que, dans le service international, étaient seuls admis les « fragments, les articles dépareillés « et incomplets » ; de même, « les coupons de tissus d'une « certaine dimension et les objets entiers ne peuvent être « expédiés comme échantillons qu'autant qu'ils ont été

« lacérés ou détériorés et qu'ils ont ainsi perdu toute valeur « commerciale ». Les tissus de soie, dentelles, tulles, ne sont acceptés que pour les « petits fragments dépourvus « de toute valeur intrinsèque ». C'est tout juste si on peut expédier un objet dépareillé, tel qu'un gant, une chaussure, et encore « chaque paquet ne doit-il contenir qu'un « seul type et ce type être de minime valeur ». Même dans les relations avec nos colonies, les objets susceptibles de droits de douane ne peuvent être acceptés. Impossibilité donc d'envoyer postalement « les essences, sels d'argent « et de quinine, la ganterie, les tissus brodés, en poil de « chèvre, avec ou sans argent fin, les rubans, la tabletterie « d'ivoire, de nacre, d'écaille et d'ambre, les éventails et « pièces d'éventail en ivoire, nacre ou écaille, les dentelles « et tulles, les armes, cigares, cigarettes, tabacs fabri- « qués ».

Nous laisserons le téléphone, les relations téléphoniques avec les pays étrangers étant encore relativement peu développées, et au télégraphe bornons-nous à noter que les télégrammes rédigés en clair ou contenant des passages en langage chiffré, à l'exclusion de tout mot convenu, sont comptés, au-dessus de 15 caractères, un mot, plus autant de mots qu'il y a de fois 15 caractères, disposition ayant un intérêt à raison de la longueur des termes dans certaines langues étrangères et aussi parce que dans ce régime les mots composés, pour être comptés comme une expression unique, doivent être groupés.

Si on examine maintenant la répercussion des Postes étrangères sur la Poste française, on constate qu'elle a été réelle. Le tarif intérieur français a dû être remanié à diverses reprises pour le mettre en concordance avec celui adopté dans les relations internationales, afin que la taxe intérieure ne fût pas supérieure à la taxe exigée pour l'étranger. Ainsi, en 1874, diminution du port de la lettre : une lettre de 15 grammes de Paris pour Versailles aurait coûté 40 centimes ; de Paris en Russie, 30 centimes. Nous

avons déjà remarqué les conséquences de la convention intervenue, à la même époque, sur le papier d'affaires. Certaines espèces postales ont été empruntées à l'étranger : les bandes et enveloppes timbrées (loi du 20 avril 1882). La carte postale vient des congrès internationaux. Le colis postal est international. Des détails de l'organisation du service sont une trace de la même influence. L'étiquette gommée apposée sur les chargements depuis la refonte plus ou moins heureuse de ce service (février 1910) (1) est internationale ; déjà le Congrès de Washington avait cherché à en généraliser l'emploi. L'usage des carnets et bordereaux pour les chargements déposés en nombre par les maisons de commerce est aussi un article d'importation : en Belgique et en Angleterre, on a même été beaucoup plus loin dans cette voie. La perfection relative de la réglementation internationale (comparée au régime intérieur) est enfin à remarquer. Les lignes en sont simples, claires, très générales, et si les actes des Conférences télégraphiques sont distincts (l'acte d'une Conférence se bornant à modifier sur certains points les actes semblables précédemment passés), du moins, pour les conventions internationales postales, beaucoup plus importantes parce que œuvres de Congrès où toutes les nations sont représentées, la dernière intervenue abroge toutes les autres et ne leur laisse plus qu'un intérêt historique. Elle opère la refonte du texte et emporte une véritable codification. Il suffira de consulter la dernière, celle de Rome, 26 mai 1906 (2), pour être au courant du régime international.

Et ce régime si simple n'est pas dépourvu de souplesse. Nous disions que les objets non admis étaient seulement retournés à l'expéditeur. Mais, si le début du paragraphe 4

---

(1) Pour la doctrine de l'A. G. en cette matière, consulter surtout le rapport de M. Coudert, Bordeaux, p. 295.

(2) Pour le texte même de la Convention et celui des lois, décrets, arrangements, instructions qui ont suivi, consulter les *Bulletins Mensuels* parus en 1907.

de l'art. 16 déclare : « les envois tombant sous les prohibi-
« tions du paragraphe 3 qui précède et qui auraient été à
« tort admis à l'expédition doivent être renvoyés au timbre
« d'origine », il continue ainsi : « sauf le cas où l'Adminis-
« tration du pays de destination serait autorisée par sa
« législation ou ses règlements intérieurs à en disposer
« autrement ». Ajoutons, comme dernier exemple, les différents tarifs que cette même convention permet aux offices contractants d'appliquer aux lettres. (Voir le renvoi 1 de l'art. 256 *bis* de l'I. G.)

Si la Poste internationale a influé sur la Poste française, la réciproque est également vraie. L'étranger nous doit la lettre-télégramme, les tolérances apportées en matière de cartes postales et de plusieurs autres catégories de correspondances. La Poste étrangère est rigoureuse en ce qui concerne le mode de conditionnement des objets. La Belgique, l'Angleterre, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, renvoient les enveloppes semi-transparentes « dites à fenêtres », qui leur arrivent de France où elles sont acceptées. Mais c'est surtout en matière d'échantillons que l'action de la Poste française a été efficace. Nous avons marqué la sévérité des règlements internationaux concernant la définition de l'échantillon. Or, cette interprétation restrictive est actuellement débordée. Sous le couvert des envois postaux pour l'étranger, nombre d'objets ayant une valeur marchande sont transportés. Les commerçants ont tendance à croire permis pour l'extérieur ce qui est toléré en France et l'impossibilité matérielle de vérifier, au dépôt ou dans un bureau de transit, tous les échantillons expédiés, se fait leur complice et laisse tout passer. A diverses reprises, plusieurs offices (la Turquie, par exemple) ont fait des représentations à la France, mais il semble bien que ce soit en vain.

Récapitulons en faisant, et pour cause, abstraction de la correspondance officielle, malgré le rang de tout premier ordre qu'elle occupe dans le monde des correspondances. Si nous essayons de dégager de la taxation les principes

généraux qui semblent l'animer, on peut dire que la correspondance postale est taxée d'après sa nature, son poids, les distances parcourues, son mode de conditionnement ; la correspondance télégraphique, d'après sa nature, la distance, le nombre de mots (plus tard, peut-être, ce sera d'après le nombre de lettres et de groupes de lettres) ; la correspondance téléphonique, d'après la distance et sa durée (fonction de 3 minutes).

De ces trois éléments, un seul est commun : la distance. Or, il tend à disparaître graduellement. Au point de vue postal, il n'y a plus de tarif local, les zones de l'ancienne France n'existent plus, les considérations de frontière tendent à s'effacer. Non seulement les colonies, les bureaux français du Maroc, Tripoli de Barbarie, mais encore le Luxembourg, depuis une convention récente (1), bénéficient du tarif intérieur, au moins en ce qui concerne les lettres. Demain, peut-être, il en sera de même dans les relations franco-anglaises. Dès aujourd'hui, une carte postale ne portant, avec les adresses des expéditeur et destinataire, que la date d'envoi et la signature de l'envoyeur, peut circuler pour un sou dans toute l'Union Postale. Le régime intérieur télégraphique dépasse le territoire de la France continentale (2). Seul, le téléphone, relativement récent, reste très sensible à ce réactif de la distance.

Des autres caractères relatés, trois présentent un caractère rationnel et seront, semble-t-il, toujours utilisés comme base de taxation : le poids pour la poste, la longueur du texte pour le télégraphe, la durée pour le téléphone. Sous l'influence de l'Union Postale, dont nous avons marqué les résultats, peut-être arrivera-t-on à cet idéal, lointain encore.

---

(1) Loi du 24 avril 1910. — Nota : Le régime international est applicable à Tripoli de Barbarie, à partir du 1er mars 1913. (Suppression de cette recette-distribution par arrêté du 22 février.)

(2) Art. 78, Instruction T. — Il en est de même pour la Caisse d'épargne (arrangements franco-belge et franco-italien).

Car des simplifications de réglementation, des atténuations de tarif, ont pu être apportées ; mais ces modifications et ces adoucissements n'ont pas altéré sensiblement l'essence de la Poste française, qui continue à reposer sur la qualification de l'objet transporté. Elle ne multiplie les tarifs, ne différencie les variétés de correspondances, qu'afin de tarifer très exactement, non sa peine et ses débours, mais la valeur du service rendu. Et, dans cette recherche, où l'esprit de fiscalité lui fait déployer une âpreté digne de l'époque des fermiers généraux, elle trouve un auxiliaire puissant dans la jurisprudence qui lui apporte la force tranchante de ses jugements et l'esprit d'analyse dont les arrêts de Cassation (13 avril 1861, Amiens, 1871), cités plus haut, sont de significatives manifestations.

Pour qu'il en soit autrement, il faudrait que la Poste cessât d'être vraiment elle, pour n'être plus qu'un instrument au service de l'activité économique de la Nation. D'organe politique, devenu organe fiscal et longtemps immobilisé sous cet aspect, elle se transformerait, une fois encore, pour devenir organe commercial et s'y stabiliser définitivement. Reste à voir si l'évolution de l'institution est dans ce sens et si la nature de celle-ci n'y répugne pas essentiellement.

CHAPITRE III

L'Historique [1]

Quittons maintenant la Poste actuelle, dont nous venons d'exposer les deux principaux aspects : monopole et taxation, et essayons de la considérer comme une simple époque de la Poste d'Etat. Nous n'avons pas, bien entendu, la prétention de conter en détail l'histoire de cette dernière ; il nous suffira de marquer les principaux stades de son évolution et de considérer ses progrès.

Nous ne remonterons pas jusqu'à la poste romaine. Contentons-nous de signaler en passant la présence, à ce moment, d'une poste très bien organisée, avec ses mansiones (postes de relais) pourvus de tout ce qui était nécessaire pour défrayer les voyageurs et servant aussi de magasins de vivres et d'habillement pour les troupes en marche. Elle transportait les voyageurs (course rapide), et les denrées en impôts ou en argent (course lente) ; mais il était

---

(1) Bibliographie : Belloc : *Les Postes françaises* ; Jaccottey : *Législation postale* ; Herman : *Cours de Législation et d'Exploitation postales* ; Cazes : *Le Monopole postal* ; Hayes : *Traité des Infractions postales* ; Berthélemy, ouv. préc., p. 678 et suiv.

interdit aux maîtres de poste, sous peine de mort, de laisser prendre les chevaux aux personnes non pourvues de lettres impériales. En fait, des atténuations, des adoucissements, purent se produire ; en droit, et tant qu'elle vécut, la poste romaine fonctionna au profit exclusif du souverain et de ses délégués. Ce fut donc une poste politique.

Au Moyen Age, nous trouvons une organisation très différente et bien curieuse, c'est la *poste universitaire*.

En raison de l'afflux incessant des écoliers autour de la montagne Sainte-Geneviève, où ils accouraient afin d'entendre (c'était au moins, comme aujourd'hui, le prétexte à l'usage des familles) la grande voix d'Abélard et celle des maîtres éminents de l'époque, un service de poste avait été institué par l'Université : c'étaient les *messagers*, grands messagers servant de correspondants, petits messagers utilisés pour le transport des objets et des personnes. Cette organisation dévia de son objectif premier, pour s'étendre même aux rapports entre simples particuliers, puis fut l'objet de mesures restrictives malgré ses efforts, parfois couronnés de succès, pour regagner le terrain perdu ; mais elle ne disparut définitivement qu'en 1720, s'effaçant devant sa grande rivale, la Poste d'Etat.

Celle-ci ne date guère que de l'édit du 19 juin 1464, rendu par Louis XI, et la pensée qui présida à sa naissance apparaît dès les premières lignes de ce texte fameux : « Ledit seigneur et roi ayant mis en délibération avec les « seigneurs de son conseil qu'il est moult nécessaire et « important à ses affaires et à son état de sçavoir diligem- « ment nouvelles de tous costez et y faire quand bon luy « semblera sçavoir des siennes... » C'était donc une poste toute politique et ressemblant étrangement à la poste romaine.

Certes, les courriers de la poste, de même que les messagers de l'Université, ne se bornèrent pas à transporter la correspondance pour laquelle ils étaient officiellement commis. Il faut cependant aller jusqu'en 1627 pour qu'ils

fussent légalement autorisés à mettre leurs services à la disposition du public. A vrai dire, depuis octobre 1527, une autre organisation fonctionnait, les messagers royaux. Mais leur objet, au moins à l'origine, était bien déterminé : c'était le transport des pièces de procédure. L'édit de janvier 1573 obligea même les greffiers des bailliages, prévôtés, ressortissant au Parlement de Paris, de se servir de leur entremise. Cette disposition fut renouvelée par l'édit du 15 octobre 1576.

A la même époque, apparaissait le privilège des voitures publiques, créé par lettres patentes en date du 10 octobre 1575, et comportant primitivement la création de coches voyageant, par terre et par eau, de Paris aux principales villes de province. Il ne devait prendre fin que le 10 août 1775.

Plus tard, en mai 1597, un service de relais était institué par Henri IV et Sully dans le but de favoriser l'agriculture. Mais, comme il nuisait grandement par sa concurrence aux courriers des postes, il fut supprimé au bout de six ans d'expérience et incorporé aux postes royales. Le contrôleur général des Postes devint « général des Postes et relais de France ».

Il faut noter enfin l'apparition de la petite poste, créée en 1753 par M. de Vilayer. L'essai ayant échoué, il fut repris par M. de Chamousset en 1758. Cette poste devait vivre moins de trente ans, jusqu'en 1780, date de son absorption par la Poste d'Etat.

Ces deux dernières organisations n'avaient donc guère tenu devant la poste officielle ; la résistance fut plus vigoureuse de la part des voituriers, messagers royaux, messagers de l'Université. Marquons seulement quelques épisodes de la lutte.

Contre les premiers, la poste de Louis XIII et de Louis XIV n'usa guère de ménagements. Divers arrêts du Conseil du Roi, rendus en 1630, 1632, 1653, 1655, 1678,

1681, défendirent aux cochers, maîtres de coche, etc., de transmettre toutes lettres autres que celles de voitures.

Il était plus difficile de procéder contre les messagers royaux acheteurs de leur charge et contre ceux de l'Universités, dotés de privilèges séculaires. La lutte fut rude ici, si rude même que l'on a pu dire que la poste moderne est née de la fusion de la poste universitaire et de la poste royale.

Déjà, Louis XI, en 1478, avait réduit le nombre des grands messagers. L'ordonnance du 3 mars 1489, rendue par Charles VIII, avait fixé leur nombre et décrété, en ce qui concernait les petits messagers, qu'ils devraient faire enregistrer leurs provisions. François Ier déposséda ces derniers du transport des personnes par le règlement de 1527, interdisant à « toutes personnes autres que les che- « vaucheurs de fournir des chevaux aux courriers ». L'édit du 20 mai 1582 obligea tous les messagers à payer finances. L'arrêt du 15 décembre 1622 porte interdiction à toutes personnes de louer des chevaux sans l'autorisation du général des Postes. La même année, l'Etat établit les courriers arrivant et partant à date déterminée. Il fixe les tarifs en 1626 et, en 1630, établit les circonscriptions postales. Par la régularité des départs des courriers et par la fixité des tarifs édictés, les Postes sont devenues un vrai service public. Il ne s'agit plus maintenant que d'en finir avec les messagers.

En janvier 1629, le transport de la correspondance officielle avait été réservé à la Poste. Un arrêt du Conseil d'Etat, le 12 août 1634, renouvelait le privilège des maîtres de poste pour le transport des étrangers voyageant en France et défendit aux messagers royaux de s'adresser, en cas d'insuffisance de leurs chevaux, à d'autres qu'aux maîtres de poste. Ce n'étaient que des hors-d'œuvre. Un coup plus décisif allait être porté par l'édit de décembre 1643. Il créait des offices de contrôleurs, peseurs, taxeurs de port de lettres et paquets, dans tous les bureaux de messagerie, et deux messagers royaux dans les villes où de tels offices

n'existaient pas encore. En même temps, il faisait défense « à tous messagers d'établir des relais et de s'en servir « pour faire plus grande diligence que ne comportait leur « institution à peine de confiscation des chevaux et inter- « diction de leurs charges ». Ils ne doivent marcher que certains jours, à petites journées, entre deux soleils, sans pouvoir relayer, ajoute un arrêt du 7 avril 1661.

En 1672, s'est ouverte vraiment la période fiscale de la Poste d'Etat. L'anéantissement de ses concurrents va donc être poursuivi avec plus d'acharnement encore. Lazare Patin vient d'obtenir la Ferme Générale des Postes, pour 1.700.000 livres par an, payables de mois en mois, plus un million payé comptant une fois pour toutes. Son premier soin est naturellement d'invoquer la protection du Roi. A sa requête, un arrêt du Conseil, rendu le 9 décembre 1673, le subroge dans le droit aux baux des messagers et renouvelle en sa faveur les prohibitions faites par les anciens arrêts et édits. Toutefois, déclare l'arrêt du 25 juin 1678, les messagers dont la finance n'aurait pas été complètement remboursée pourront continuer à porter des lettres et même se servir de voitures, mais celles-ci ne pourront être suspendues et ne devront porter que trois personnes au plus. Nouveaux arrêts du Conseil les 18 juin, 29 novembre 1681. Ces derniers sont les actes constitutifs du monopole.

Cependant, quelques survivances de la liberté d'antan existaient encore. Les lettres patentes du 17 avril 1721 rappellent que les messagers de l'Université et les messagers royaux peuvent transporter les lettres des particuliers, mais à la condition de ne marcher que de jour et de transporter les seules lettres de ou pour la ville où ils sont établis. L'arrêt du Conseil du 30 mai 1730 défendit d'ailleurs à tous les particuliers de recevoir en dépôt les lettres pour les transmettre ou les distribuer. Les aubergistes étaient particulièrement visés par cette disposition.

La marche vers le monopole ne fut pourtant pas aussi

rectiligne qu'il peut le sembler par le récit qui précède. En particulier, l'Université sut défendre ses privilèges et plus d'une fois fit reculer la Poste d'Etat. Les diverses mesures restrictives prises par Henri III avaient été dirigées contre l'allié des Guises ; or, la déclaration du 9 août 1598, prise par Henri IV dans un but de pacification, vint effacer leurs dispositions fiscales, en particulier celles contenues dans l'édit du 20 mai 1582. Les privilèges de l'Université furent renouvelés par Louis XIII en 1610, 1612, puis, par l'arrêt du 14 décembre 1640, dit « célèbre arrêt », abrogeant les dispositions de l'édit d'août 1634 ayant prescrit que les messagers de l'Université ne pouvaient dépasser le nombre des grands messagers fixé en 1488 et transporter tous lettres et paquets autres que ceux des étudiants et professeurs. L'édit du 5 décembre 1643, abolissant à nouveau ses privilèges, fut à demi annihilé par celui de mars 1655, qui ordonnait le paiement à l'Université de la somme de 40.000 livres et lui laissait un messager par diocèse. Patin n'ayant pas complètement remboursé l'Université, il fallut attendre les lettres patentes d'avril 1719 pour achever la liquidation des droits de cette dernière. Les messagers de l'Université furent alors réunis définitivement à la ferme des Postes.

Au moment où s'ouvre la Révolution, le monopole comprend le transport des personnes, des marchandises et de la correspondance, tant ordinaire que recommandée (depuis Pierre d'Alméras et le règlement de 1627). La grande Poste (service de ville à ville) possède à la date de 1791, dernière année de la ferme, 3.000 relais, 1.284 bureaux, 12.000 agents, transporte 30 millions de lettres, effectue 17 millions de recettes, 5 de dépenses (1). On vivait actuellement sous le régime de la ferme. Avec la Révolution, la Poste allait connaître toutes les formes d'exploitation.

---

(1) Herman, ouv. préc.

Elle débuta d'abord par le système de la régie. Par décret des 26/29 août 1792, il était décidé que le « service « de la poste aux lettres, de la poste aux chevaux et des « messageries, serait régi par un Directoire ». C'est l'ancêtre de notre Conseil d'administration actuel, bien déchu de son antique splendeur et qui se borne à donner des avis là où son prédécesseur a commandé.

Les résultats n'ayant pas été satisfaisants, ce que les circonstances peuvent expliquer, on revint à la ferme. La loi du 30 septembre 1797 remettait la poste en ferme, supprimait les messageries de l'Etat et abandonnait définitivement, semblait-il, le transport des voyageurs et des marchandises à l'industrie privée. La poste était amputée de grandes et importantes fonctions. A vrai dire, comme si elle eût eu la prescience de ce qui allait advenir, elle fortifiait ce qui lui restait de monopole. Les prohibitions de l'ancien régime ayant trait aux correspondances furent renouvelées par les lois révolutionnaires. Les décrets des 23/24 juillet et 30 juillet 1793 déclarent que le transport des lettres et des dépêches ne pourra être fait par aucune voiture de messagers. Cette fois, c'est bien la fin des messagers, tant royaux que de l'Université. Et toutes ces dispositions, bases du monopole, devaient être reproduites dans l'arrêté du 27 prairial An IX qui le consacrait définitivement.

Nous arrivons ainsi à la *période contemporaine*. Essayons de la caractériser en laissant de côté l'invention des chemins de fer, de la télégraphie électrique, du téléphone, du timbre-poste et la fusion, en 1878, des postes et du télégraphe, toutes choses ayant bouleversé l'organisation postale, mais non altéré sensiblement la nature de l'institution. Trois grands faits semblent dominants : l'extension des attributions, la commercialisation des tarifs, l'internationalisation du système postal.

Sur le premier point, si on fait abstraction de la création

du télégramme, de la conversation téléphonique, liés indispensablement à l'invention du télégraphe et du téléphone, des améliorations successives apportées au service des articles d'argent, on constate que les services annexes dont s'est accrue l'institution postale sont l'œuvre du ministère Cochery, 1879-1885. C'est à ce moment que sont apparus les recouvrements (loi du 6 avril 1879), les bons de poste (loi du 29 juin 1882), les abonnements aux journaux (loi du 7 avril 1879), les colis postaux (convention du 2 novembre 1880), la Caisse d'épargne postale (loi du 7 avril 1881). On ne peut guère citer, depuis, que la création des envois contre remboursement (loi du 20 juillet 1892).

Le mouvement d'extension des services a cependant conservé sa vigueur, mais dans une autre direction. La tendance actuelle est la participation du service postal aux divers services d'assurance et de prévoyance : Caisse nationale de retraites pour la vieillesse, caisses d'assurance en cas de décès et d'accident, vente des timbres-retraite, et une collaboration de plus en plus étroite avec les autres administrations : vente de timbres-quittance et de papier timbré, remise des sommations et commandements, perception des droits sur l'alcool en Corse, mandat-contribution (1). Peut-être demain verra-t-il l'aboutissement du projet sur les chèques postaux, fonctionnant déjà en d'autres pays et qui semble le couronnement de la participation de la poste aux services de banque.

Une deuxième caractéristique de l'époque actuelle est la commercialisation des tarifs. Sans vouloir en faire l'historique (2), indiquons néanmoins les principales étapes du chemin parcouru. Ils ont été d'abord très lourds et le calcul de la perception compliqué. C'est en 1627, disions-nous, que la Poste d'Etat s'est chargée officiellement du

---

(1) Voir Herman, ouv. préc.
(2) V. Belloc et Pradelle, ouvrages précités.

transport des lettres. Dans la période qui va de cette date à 1797, trois éléments entrent en ligne de compte : le nombre de feuilles, le poids, la distance. Avec le premier tarif postal, celui d'Alméras, 1627, une lettre simple coûtera deux sous entre Paris et Dijon, trois sous entre Paris, d'une part, Lyon, Bordeaux, ou Toulouse, de l'autre. Le tarif, déjà modifié en 1676, fut encore relevé en 1703, pour le rendre plus exactement proportionnel aux distances et au poids. Il y eut huit zones et le prix d'une lettre oscillait de trois à dix sous. En 1759, nouveau relèvement des ports. Le même nombre de zones continuait d'exister, mais le prix de la lettre varia de quatre à quatorze sous ; par contre, pour la petite poste, le tarif était réduit à deux sous.

Une seconde période s'ouvre avec la Révolution. On ne considéra plus que deux éléments : le poids et la distance, celle-ci calculée à vol d'oiseau. La taxe devait augmenter pendant toute la période révolutionnaire et débutant avec le décret des 17-22 août 1790 par un tarif allant de trois sous (lettres circulant dans le même arrondissement) à quatre sous (dans le même département), cinq et quinze sous (de département à département, suivant huit zones), elle devait finir par atteindre jusqu'à deux livres dix sous et dix livres ; ces derniers chiffres n'ont d'ailleurs qu'une signification relative en raison de la dépréciation de la monnaie à cette époque.

Sous le Consulat, le Premier Empire et la Restauration, d'autres oscillations devaient se produire. Le tarif, un moment, se stabilisa autour de 0 fr. 20 à 1 fr. 20, suivant les zones.

Avec la Révolution de 1848, on entre dans la période contemporaine. Le décret du 24 août 1848, opérant une véritable réforme, supprimait les zones. Une lettre coûtait 0 fr. 20 jusqu'à 7 gr. 1/2, 0 fr. 40 jusqu'à 15 gr., 1 franc jusqu'à 100 gr. ; au-dessus, 1 franc par 100 gr.

Des remaniements de tarifs suivirent. On observait, en

général, à chaque diminution de la taxe, une augmentation du nombre des correspondances.

Le prix minimum de la lettre, pour 10 gr. et au-dessous, fut ramené à 0 fr. 20 par la loi du 28 juin 1862. Après la guerre de 1870, léger relèvement à 0 fr. 25, afin de faire face aux charges laissées par la guerre. La loi du 6 avril 1878 vint enfin fixer la taxe à 0 fr. 15 par 15 gr. Cette taxe n'a été modifiée qu'en 1907 (création de la lettre à deux sous), puis par la loi de Finances d'avril 1910, élevant à 20 gr. le poids maximum de la lettre simple.

Nous nous sommes borné à la lettre-missive. Si nous avions poussé plus loin notre étude, nous aurions constaté que le même fait s'était produit pour toutes les formes de correspondances. L'abaissement de la taxe a été un phénomène général.

Arrivons à la dernière caractéristique de l'époque actuelle, l'internationalisation des tarifs. Nous avons montré, à propos de la taxe, l'action efficace de l'Union Postale et pourtant celle-ci, bien qu'exerçant et ayant exercé un rôle prépondérant, est une tard venue dans le monde des grandes personnalités collectives. Avant son apparition, les relations internationales étaient restreintes (1), eu égard à la cherté des ports. C'est ainsi que le prix d'une lettre simple (7 gr. 1/2) de Londres pour Paris était, avant 1836, de 2 fr. 90 ; jusqu'en 1843, de 2 fr. ; à partir de 1843, de 1 fr. L'idée fut émise d'une Union Postale et une Commission internationale se réunit en 1863.

---

(1) A remarquer ici un fait bien curieux : longtemps le service international fut assuré par une simple maison princière, celle de Tour et Taxis, organisatrice des Postes en Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, etc., dont le privilège, *d'abord limité au transport des correspondances privées*, s'étendit au transport des dépêches impériales de la maison d'Autriche (1492-1519). Elle perdit peu à peu le monopole dans ces diverses nations, à l'exception pourtant de l'Allemagne, où elle devait se maintenir jusqu'aux traités de 1815, mais continua à jouer un rôle prédominant comme intermédiaire dans les relations internationales. A ce titre, elle passe de nombreuses conventions, notamment avec l'Administration française, sous Louis XIV surtout.

Puis ce fut le premier Congrès postal à Berne en 1874. Au traité d'Union Postale, la France ne devait pas donner une adhésion immédiate, tant en raison de préoccupations diverses que lui avaient apportées les événements récents, qu'en raison de la perfection de sa poste à cette époque (1).

Depuis, d'autres Congrès ont suivi, de cinq ans en cinq ans, après la date de la mise à exécution des actes conclus au dernier Congrès (paragraphe 2 de l'art. 25 de la Convention postale universelle). Chacun d'eux marque un nouveau progrès dans les relations internationales. Avec le Congrès de Paris, 1878, les chargements, lettres recommandées, mandats, sont réglementés. La Conférence de Paris, 1880, est suivie d'une convention sur les colis postaux. Le Congrès de Lisbonne s'occupe des exprès, mandats télégraphiques, valeurs à recouvrer ; Vienne, 1891, des envois contre remboursement, abonnement aux journaux ; Washington, 1897, pare aux inconvénients de quelques décisions un peu hâtivement prises par les précédents Congrès et réduit la taxe de transit. Le dernier, celui de Rome, 1907, retardé par la guerre russo-japonaise, a créé le coupon-réponse international, modifié la taxe de la

---

(1) « Un obstacle à l'Union Postale Universelle, c'était la France. « En raison de sa situation géographique, et aussi à cause de la bonne « marche de ses services, notre pays avait toujours pu, dans les « précédentes conventions postales, se faire attribuer une part dans la « taxe supérieure à la part de l'autre pays contractant.....

« Sur le partage des taxes », en effet, « l'Administration postale « française avait deux principes invariables : d'après le premier « principe, le port d'une lettre devait rapporter à l'office français une « somme au moins égale à celle que lui aurait rapporté le port d'une « lettre de l'intérieur pour l'intérieur ; d'après le second, les parts dans « le partage des taxes internationales devaient être proportionnelles « au service rendu..... »

Des principes différents ont prévalu seulement avec le traité du 2 février 1872 conclu avec l'Allemagne. « L'art. 12 stipule que chacun « des deux offices contractants retiendra intégralement le montant des « taxes perçues sur son territoire. »

Lacroix : *L'Union Postale Universelle.* Toulouse, 1910 (thèse, p. 78, 62, 68).

lettre internationale, admis les valeurs à recouvrer protestables, etc.

Au point de vue du télégraphe, il existe seulement des Conférences dont l'importance est beaucoup moindre. Elles ont lieu également tous les cinq ans. La première fut celle de Paris, 1852. Le service télégraphique international est régi par la Convention de Saint-Pétersbourg intervenue en 1875 (1), où il fut admis que la réglementation internationale serait scindée en deux parties, l'une intangible servant de base à l'Union télégraphique, l'autre constituant un règlement de service susceptible d'être revisé par les Conférences ultérieures. La dernière Conférence est celle de Lisbonne 1908.

Si on examine l'organisation de l'Union Postale, on voit qu'il y a formation d'un territoire unique, d'une patrie postale s'opposant à l'ensemble des pays, en minorité infime d'ailleurs, n'appartenant pas à l'Union (art. 1er de la Convention). En dehors des stipulations de celle-ci, l'indépendance des parties contractantes reste pourtant entière. C'est ainsi qu'ils peuvent établir des unions restreintes. Mais leurs différends sont réglés obligatoirement par arbitrage (art. 23).

Tous les cinq ans, il y a donc réunion d'un Congrès. Dans cet aréopage, chaque pays dispose, en principe, d'une seule voix (2). Mais les grands Etats ont tourné la difficulté en érigeant en offices distincts les plus importants de leurs colonies ou protectorats. L'Angleterre a six voix : Grande-Bretagne, Empire des Indes, Commonwealth de l'Australie, Dominion canadien, colonies et protectorats britanniques de l'Afrique du Sud, colonies diverses ; la France, cinq : France, Indo-Chine, Tunisie, Algérie, autres colonies, etc. Les délégués arrivent avec les instructions de leur gouvernement, mais ils n'ont pas reçu man-

---

(1) Trouhet : *Cours d'Exploitation Télégraphique.*

(2) Paragraphe 4 de l'article 25 de la Convention Internationale.

dat impératif. Les décisions de la Convention, dont nous avons ailleurs marqué la souplesse, sont soumises à l'adhésion des gouvernements.

Et comme pour assurer à l'Union plus de permanence encore et lui donner une vie propre, un organe spécial est apparu. C'est le Bureau international de Berne, « chargé « de réunir, de coordonner, de publier et de distribuer « les renseignements de toutes natures qui intéressent le « service international des postes, d'instruire les demandes en modification des actes des Congrès, de notifier « les changements adoptés, et, en général, de procéder « aux études et aux travaux dont il serait saisi dans l'intérêt de l'Union Postale » (art. 22 de la Convention postale). Il incarne bien cette tendance vers la commercialisation et l'internationalisation des tarifs dont nous avons marqué la venue et comme le signe avant-coureur d'une Poste nouvelle qui semblerait reléguer les Postes nationales parmi les vestiges du passé (1).

Telle a évolué la Poste d'Etat au cours des âges. Si on essaye de la caractériser par ses attributions, on constate

---

(1) Le développement de la Poste anglaise a été celui de la Poste française. Elle ne fut, elle aussi, au début, qu'un instrument d'Etat. Avec Henri VIII, le Louis XI anglais, elle acquit une organisation régulière et permanente, comportant des relais. Comme notre Poste, elle transporta non seulement les correspondances du souverain, mais encore ses messagers, puis toutes personnes voyageant pour son service. Longtemps, lettres et voyageurs furent contrôlés : le but avoué du monopole était de donner à l'Etat les moyens de découvrir et de réprimer les conspirations. Sous le Protectorat, comme sous Jacques Ier, les lettres à destination de l'étranger furent ouvertes et lues par des agents de la couronne pour rechercher si elles ne contenaient rien de contraire à la sûreté du royaume. Les correspondances des ambassadeurs n'étaient même pas respectées (protestations de la République de Venise à laquelle des excuses durent être présentées). Enfin, Oxford et Cambridge gardèrent longtemps le droit d'avoir leurs courriers particuliers.

Aux Etats-Unis, au contraire, on ne trouve ni la poste moyen de gouvernement, ni la poste fiscale. C'est qu'elle fut une institution importée d'Angleterre, à une époque où l'évolution de la Poste anglaise était, sous ce rapport, dès longtemps terminée.

(Cazes : *Le Monopole postal*, p. 160, 177.)

qu'avec des progrès et des reculs se succédant très irrégulièrement, elle a embrassé partie, et toujours partie seulement, du service public des transports.

Transport des personnes. C'est toute la Poste romaine et partie de la Poste française jusqu'à la Révolution. Ici, au moins pour la période moyenâgeuse et moderne, elle a toujours rencontré la concurrence des rouliers et des charretiers. Arrivée au seuil de la période contemporaine, sa puissance semble subir une éclipse, car elle abandonne ce domaine des personnes qu'elle avait toujours possédé. Ce n'est qu'une apparence, puisque les Compagnies de chemins de fer sont en quelque sorte à la solde de l'Etat, tiennent de lui des droits régaliens : occupation du domaine public, expropriation, lui empruntent par le jeu de la garantie d'intérêts, et, dans les cas difficiles, n'hésitent pas à demander la militarisation de leurs employés devenus rétifs. Mais, d'ores et déjà, on entrevoit le jour où, soit par le rachat, soit par l'expiration des concessions, le réseau concédé viendra s'annexer au réseau d'Etat. On pourrait donc croire que l'antique province du transport des personnes est définitivement reconquise. Ce n'est qu'une apparence, car voici venir les successeurs des voituriers et carrossiers primitifs : les conducteurs d'automobiles et d'aéroplanes.

Dans le transport des marchandises, le même fait semble s'être produit, mais en plus petit. Nous avons noté la déviation subie par le mot « échantillon » et l'extension de son acception. On peut dire qu'à très peu d'exceptions près et jusqu'à 500 gr. (350 autrefois), l'Etat transporte toute marchandise. Et on a vu l'influence de cet état de choses sur le régime international. Les chemins de fer regagnés, on peut prévoir la concurrence des camions automobiles.

Reste le domaine immense du transport de la pensée et de la parole. C'est surtout depuis la découverte de l'imprimerie et de l'électricité que la floraison est devenue

luxuriante. Les pertes subies ailleurs par la Poste, au cours de la Révolution, ont été largement compensées par le développement magnifique du service des correspondances. Télégraphe, téléphone (malgré les hésitations du début), télégraphie et téléphonie sans fil, tels sont les nouveaux fleurons dont la Poste d'Etat a serti sa couronne. Nous avons pourtant souligné dans ce domaine les hésitations du monopole. Né après la Poste d'Etat, il semble devoir prendre fin avant elle.

Il n'est pas jusque dans les terres voisines du recouvrement de l'impôt, services d'assurances, d'épargne et de banque, où la Poste n'ait débordé. Nous avons exposé les progrès ici réalisés depuis le ministère Cochery. La Poste s'est faite auxiliaire du fisc par l'aide qu'elle lui apporte dans les injonctions adressées par son entremise aux contribuables, en lui prêtant appui dans la recherche des effets de commerce non timbrés, cartes à jouer auxquelles manque la bande de contrôle, annonces de souscriptions pour l'émission de titres de rente ou d'effets publics étrangers non admis sur le marché français. (Décret du 13 fructidor An XIII, loi du 1er septembre 1871, loi du 26 mars 1872, art. 2.)

Il reste à examiner si ces conquêtes sont définitives et si, le cas échéant, la Poste d'Etat ayant à opter entre le développement de ses services et le reniement de cette préoccupation de constituer avant tout un instrument politique, qui fut et est encore son souci dominant, choisira ou non la première solution. C'est l'analyse de la nature intime de la Poste d'Etat qu'il nous reste à tenter.

CHAPITRE IV

La Structure

Nous venons d'examiner l'histoire de la Poste d'Etat et avons cru remarquer en passant que, malgré les tâtonnements et les régressions inévitables, elle avait passé par trois âges : politique, fiscal, commercial. Cette observation est confirmée par l'étude du monopole et de la taxation, ces deux attributs essentiels de la Poste. Nous avons vu le monopole naître dans un but politique, se développer pour raisons fiscales, être actuellement en voie de diminution, diminution coïncidant avec un progrès des matières non monopolisées. Tout en constatant aussi la fiscalité foncière de la taxation, il nous a paru qu'elle s'affaiblissait, faisant place à une tendance assez accentuée vers la commercialisation et l'internationalisation des tarifs, en même temps que subsistaient les larges privilèges accordés à la correspondance officielle. Le problème qui se pose est de savoir si ces trois éléments : politique, fiscal, commercial, constituant par leur assemblage l'actuelle Poste d'Etat, semblent devoir longtemps cohabiter encore, s'il n'y aurait pas plutôt (en même temps que se perpétueraient des survivances) marche ascendante de

l'un d'eux d'ores et déjà devenu dominant, bref possibilité de construire une théorie des trois états appliquée à l'institution postale. Reprenons successivement les éléments que nous venons d'énumérer.

Le dernier survenu et le plus faible, c'est l'*élément commercial*. La Poste n'est devenue qu'assez tard la servante du commerce et de l'industrie. A l'origine, elle était simplement l'auxiliaire des visées de l'Etat, et, si elle fut mise à la disposition des particuliers, c'est uniquement afin d'obtenir d'eux, l'impôt ne suffisant plus, cet argent aussi nécessaire que des informations. La matière, il est vrai, a réagi sur l'instrument et les choses ont changé depuis. Nous avons vu l'action exercée par les commerçants sur la taxe et les triomphes qu'ils ont obtenus. Tant que par le monde il y aura deux tarifs, il n'est pas de prodige d'ingéniosité qu'ils ne feront pour échapper au plus élevé. En même temps, les formes de correspondances qu'ils créent (exemple des enveloppes à fenêtre, des cartes postales enduites de poussière de mica) (1), sont un désespoir pour les Administrations, volontiers fidèles à des règles stables, établies une fois pour toutes. Souvent, ils ont devancé ces Administrations, les obligeant à mettre après coup le droit en accord avec le fait. Nous avons vu les transmissions clandestines précéder l'usage officiel du télégraphe. Citons encore : l'usage de mots artificiels dans la langue convenue du régime international (toléré sur les réclamations du commerce, malgré les répugnances de la Conférence de Londres, partisan de l'emploi obligatoire du nouveau vocabulaire officiel) (2) ; la création des valeurs déclarées par la loi du 4 juin 1859, après seulement qu'il eût été constaté qu'au mépris de l'interdiction légale, près de 3 milliards de valeurs circulaient par la poste, soit dans les

---

(1) Interdites par les Comités d'hygiène comme pouvant être nuisibles à la santé des employés.

(2) Trouhet : *Cours d'Exploitation Télégraphique.*

lettres chargées, soit dans les lettres ordinaires (1). Nous pourrions donner d'autres exemples encore. Constatons donc que le fait précède le droit et que les commerçants ont été fourriers du progrès.

Il n'est pas jusqu'aux allures de l'Administration qui ne se ressentent des modifications survenues dans l'atmosphère environnante. Les ministres, MM. Millerand et Chaumet, ont prôné la commercialisation de la Poste et leurs paroles ont été volontiers reprises par les Bureaux : « Sur des pensers nouveaux, faisons des vers antiques. » Sur le thème qui leur était offert, les grandes Exploitations postale, télégraphique, téléphonique, qui sont chargées de faire fonctionner les services, ont brodé, par diverses circulaires, des variations intéressantes. Le 13 mai 1911, l'Exploitation postale, premier bureau, songe à doter le pays des exprès-locaux, existant déjà en Allemagne. « Sur la demande de l'expéditeur, un envoyé se rend à son « domicile, reçoit les objets à porter et, le cas échéant, « l'ordre de rapporter la réponse et remplit directement « et immédiatement sa mission. » Le 21 août 1911, l'Exploitation postale, 2e bureau, invente les courants postaux. « On ne saurait donc douter qu'il existe des courants pos- « taux, indépendants de toute question de distance et que « les facteurs économiques déterminent uniquement. » Pour les découvrir, on prescrit donc des statistiques (2), afin de déterminer « les villes et régions avec lesquelles » un « bureau possède un trafic de quelque intensité » et de créer, le cas échéant, des dépêches directes. Cette même Exploitation postale préconise, le 29 août 1911, des tour-

---

(1) Hayes, ouv. préc., p. 139.

(2) Impossibles à établir avec exactitude, et c'est dommage, dans les grands bureaux où il ne peut être question d'arrêter la marche des courriers pour compter une par une les correspondances qui affluent par rangs pressés au moment des fermetures, car ici des sacs entiers de lettres sont expédiés ; peu intéressantes à consulter pour les petits bureaux. Et nous ne parlons pas des statistiques faites « de chic », qui doivent être légion.

nées de relevage supplémentaire à faire effectuer dans les boîtes de quartier avec des levées préparatoires à celles ayant lieu aujourd'hui, presque immédiatement avant le départ des grands courriers. Par la même occasion seraient prises chez les commerçants, une ou deux fois par jour, toutes les correspondances prêtes. « C'est ainsi « que l'on procéderait dans une entreprise privée. Or, le « service postal, du fait de son développement, prend de « plus en plus le caractère d'une exploitation indus- « trielle. » Mais, s'empresse-t-elle d'ajouter, « les tour- « nées à prévoir seront certainement peu nombreuses et « comporteront des itinéraires restreints, de sorte qu'à « tout prendre elles n'occasionneront qu'un faible sur- « croît de travail », — et aussi sans doute de dépense ? Voici le début un peu solennel de la circulaire du 7 décembre 1911, dite de la décentralisation, œuvre des premier et deuxième bureaux de la même Exploitation : « Depuis plu- « sieurs années, le développement rapide des services pos- « taux, le nombre et la complexité des problèmes que sou- « lève une exploitation aussi vaste, exigent des remanie- « ments profonds dans le fonctionnement des organes « d'administration et de contrôle.

« Appelées à adapter les relations postales aux mouve- « ments incessants de l'économie nationale, les institu- « tions administratives doivent acquérir plus de souplesse ; « leurs attributions respectives doivent s'harmoniser plus « exactement avec le rôle qui leur incombe ; enfin, les « règlements qui président à leurs travaux doivent se rap- « procher, par des simplifications successives, de la con- « ception moderne d'une exploitation industrielle et com- « merciale »..... Mais, continue-t-elle, « étant donné que « la gestion des crédits budgétaires lui incombe, il est « indispensable qu'elle (l'Administration Centrale) con- « serve la haute main sur l'engagement des dépenses per- « manentes et la surveillance constante des frais éven- « tuels ».

Consultées, les Directions départementales fournirent études sur études, mais celles-ci longuement et minutieusement examinées, les objections pouvant être soulevées, présentées et réfutées, les modifications correspondantes faites et les crédits pour réaliser les améliorations envisagées demandés, long silence de l'Administration, trouvant que ses directeurs abusent. « Voilà une belle merveille que « faire bonne chère avec de l'argent. C'est la chose la plus « aisée du monde et il n'y a si pauvre esprit qui n'en fît bien « autant ; mais, pour agir en habile homme, il faut parler « de faire bonne chère avec peu d'argent. »

Les grandes exploitations peuvent travailler à s'autonomiser, chacune d'elles voulant posséder ses crédits, son matériel, son personnel ; à la suite du décret Millerand (1) (25 avril 1910), télégraphe et téléphone, autrefois réunis dans l' «Exploitation électrique » ont bien repris leur liberté d'action et, débarrassés du « Matériel et Construction », supprimés par ce décret, ont reconquis leur matériel et établi des comptabilités distinctes. Il n'en reste pas moins vrai que toutes ces comptabilités parcellaires viennent se fondre dans la comptabilité générale et qu'un

(1) La réforme accomplie est quelque peu discutable. S'il est avantageux que les services soient distincts, Poste, Télégraphe, Téléphone, n'en forment pas moins un bloc qu'il est difficile de morceler. L'existence de comptabilités afférentes à chacun des bureaux — et si l'inconvénient ne date pas du décret Millerand, celui-ci l'a au moins aggravé — entraîne l'établissement par chaque direction départementale de demandes de crédit, relevés de mandats émis, pour chaque Exploitation, parfois même pour chaque division d'Exploitation. Il faudra tenir un certain nombre de comptabilités partielles en même temps qu'une comptabilité générale. Lorsque la même ligne de dépenses est commune à diverses Exploitations ou à divers bureaux, en fin d'exercice la ventilation des crédits non utilisés, à faire tomber au profit de chacun d'eux, prêtera à difficulté.

Et cette complication aboutira à augmenter les pièces de comptabilité, sans toujours bien dessiner la réalité. Soit une équipe d'ouvriers des lignes ; elle réparera en même temps des fils télégraphiques et des circuits téléphoniques. Une même feuille d'attachement devra donc porter « tant de journées » ou « tant d'heures » à imputer Exploitation Télégraphique ; id. Exploitation Téléphonique « tant ». Cette répar-

frein existe à toutes les velléités de réforme : le bureau de la « Comptabilité et ordonnancement des dépenses » (1).

Comme s'il eût été nécessaire, en effet, d'un organe distinct pour mener à bien l'œuvre de *fiscalité* que la Poste d'Etat, à travers ses préoccupations multiples, aurait pu un moment négliger, un bureau spécial existe dont l'action incessante tient en haleine tout l'organisme postal. C'est celui de la « Comptabilité ». Il ne se borne pas à centraliser les opérations de recette et de dépense effectuées par l'ensemble des bureaux de poste, à déléguer les crédits aux différents services ordonnateurs, à empêcher tout dépassement de crédit, il joue un rôle prédominant dans la préparation des budgets où il s'est arrogé le droit de contrôler l'opportunité des dépenses et celui de rogner et tailler dans les propositions des services. Chargé de surveiller la gestion budgétaire et, à ce titre, de viser toutes les mesures entraînant dépense, il en est venu à arrêter celles qui lui déplaisaient. Aussi, constitue-t-il vraiment la pointe avancée du Ministère des Finances dans l'Administration des Postes. Maître de toutes les comptabilités, investi de pleins pouvoirs pour réglementer et légiférer, avec les divers services en relevant : partie du cadre des directions absorbée par les travaux de comptabilité, Recettes principales (dans lesquelles un ou plusieurs commis d'ordre travaillent à reprendre dans les écritures du Receveur principal, seul justiciable de la Cour des Comptes, celles des divers bureaux du département), Recettes simples, qui

---

tition sera forcément arbitraire. Il en aura été de même pour l'achat des outils destinés à remplacer ceux d'entre eux usés au cours du travail. Le mémoire sera classé dans le dossier de l'une des Exploitations, des fiches placées dans les autres dossiers avec une mention de référence, d'où une autre complication. La difficulté est telle que tous les travaux d'extension des lignes et le salaire des ouvriers commissionnés ont été attribués à l'Exploitation Téléphonique. Mais que deviennent les prescriptions du décret ?

(1) Peut-être aurions-nous dû ajouter à « la Comptabilité », le « Contrôleur des dépenses engagées ». Mais son rôle, bien qu'ayant fait déjà l'objet de vives critiques, est trop récent pour qu'on puisse en dégager la signification véritable et le juger en toute impartialité.

incorporent aux leurs les taxes perçues par les établissements des facteurs-receveurs, Recettes auxiliaires, bureaux téléphoniques (1), et adressent chaque soir des états de comptabilité à la Direction, on peut dire que le bureau de la « Comptabilité et ordonnancement » forme une Administration dans l'Administration.

Reconnaissons en passant qu'il s'acquitte à merveille de sa tâche : la comptabilité postale est admirable. Mais, chargé de tenir les cordons de la bourse, on prétend qu'il ne les délie pas facilement et ne se laisse guère émouvoir par la perspective de réformes à apporter dans le service. Si, en matière d'innovation, l'Exploitation téléphonique — on a tant médit du téléphone — peut obtenir de lui quelque argent, on insinue cependant qu'il reste rebelle aux demandes émanant de l'Exploitation télégraphique et même de l'Exploitation postale, la seule pourtant dont les recettes l'emportent sans conteste sur les dépenses (2).

Cet esprit de fiscalité, dont il est l'incarnation, se manifeste d'une façon plus évidente encore sous la forme de contraventions, poursuivies avec âpreté. La loi de Finances de 1910 a pu supprimer d'une façon presque absolue les procès-verbaux, et la formalité de l'enregistrement ne

---

(1) Ceux-ci, autrefois complètement subalternisés aux Recettes, tendent de plus en plus à s'ériger en personnalités comptables distinctes. Comme étapes de cette évolution, signalons particulièrement l'instruction 665 parue au *B. M.* de nov. 1909, et l'instruction 676 de nov. 1910.

(2) Les dépenses du service postal (poste, articles d'argent, recouvrements, etc.) se sont élevées en 1911 à : 193.940.000 francs contre 277.576.000 francs de recettes, soit un bénéfice approximatif de 83.636.000 francs.

Les dépenses du service télégraphique se sont élevées à 67.856.000 francs, contre 56.901.000 francs de recettes, soit un déficit approximatif de 10.955.000 francs.

Les dépenses du service téléphonique s'élèvent à 61.941.000 francs contre 53.764.000 francs de recettes, ce qui fait ressortir un déficit approximatif de 8.177.000 francs.

(Chiffres fournis par l'Administration à M. Dupont, rapporteur du budget au Sénat. Ils ne seraient d'ailleurs qu'approximatifs et propres seulement à permettre une comparaison entre les trois branches de l'Exploitation. — « Professionnel », 15 janvier 1913.)

sera plus désormais que l'exception. Mais en remplaçant l'amende par la taxe fixe, qui ne représente plus comme travail que des chiffres-taxes à apposer, elle n'a pas supprimé la fiscalité, elle l'aurait plutôt augmentée. Nombre de bureaux qu'arrêtait l'appréhension des écritures nombreuses auxquelles donne lieu le procès-verbal, se sont mis à surtaxer avec entrain. Et n'aurait-on mis que six mots au lieu de cinq sur une carte de visite, il fallait payer ou être saisi (1).

A un autre trait encore on reconnaît la fiscalité du régime : c'est en ce qui concerne les vols, heureusement fort rares, dont se rendent coupables les employés. L'Administration semble avoir certaines faiblesses pour le voleur qui restitue. Le personnel et ses associations se sont d'ailleurs élevés avec vigueur contre de telles tendances : « Les Conseils de discipline » a déclaré l'A. G. (2) « font « preuve d'une indulgence excessive en matière d'actes

---

(1) L'*Officiel* du 19 mai 1912 contient un projet de loi réglementant à nouveau la matière : « Les dispositions de l'art. 50 de la loi des « Finances du 8 avril 1910 sont abrogées et celles de l'art. 9 de la loi « du 25 juin 1856 et de l'art. 9 de la loi du 25 janvier 1873 sont « remises en vigueur. »

Toutefois, « par exception aux dispositions de l'art. 9 de la loi du « 9 juin 1856, les cartes de visite ne portant que des vœux, souhaits, « compliments de condoléances, félicitations, remerciements ou autres « formules de politesse, seraient, en cas d'irrégularités, considérées « comme lettres et taxées seulement au double de l'insuffisance « d'affranchissement ». S'il est difficile de ne pas applaudir à l'intention ayant présidé à l'adoucissement de la pénalité qui frappait les objets dits, dans la pratique courante, expédiés en contravention, on peut trouver au moins mal inspirée la forme dans laquelle elle se manifeste. L'Administration ressuscite des dispositions très compliquées, procès-verbal, enregistrement, transaction dont le montant est laissé à l'appréciation du directeur, en même temps que reparaît l'ancienne distinction de la correspondance, personnelle ou non, en matière de cartes de visite, un moment disparue. Il aurait mieux valu, d'une part, abaisser la surtaxe fixe à 0 fr. 50, de l'autre, décider que les cartes portant ou non des vœux, souhaits, etc., seraient considérées comme lettres incomplètement affranchies et taxées au double (ou, si on avait peur de se montrer trop généreux, au quadruple de l'insuffisance, 0,20 au lieu de 0,10). — (Nota : Ce projet est devenu article de la récente loi de Finances.)

(2) V. *Bull.* A. G., nov. 1908, p. 368. On y trouvera des faits précis.

« contraires à la probité » et, au moment des révocations, elle aurait fait volontiers sienne la parole d'un délégué au Congrès de 1906 : « Soyez donc voleurs, non syndica- « listes ! » (1).

Essayons de pénétrer plus avant dans la fiscalité et de construire l'appareil de préhension avec lequel l'Administration atteint ses justiciables. Nous trouvons comme pièces maîtresses du système : irresponsabilité, force majeure, adhésion tacite de la clientèle aux prescriptions administratives, domaine public.

Au sujet de l'irresponsabilité (2), l'Administration s'est fait la part du lion. Elle n'accepte vraiment une responsabilité qu'en matière de perte de valeur déclarée ou d'envoi contre remboursement (lois des 4 juin 1859, 25 janvier 1873, 13 juillet 1911), non en matière postale, télégraphique, téléphonique (loi du 25 novembre 1850 ; arrêté ministériel du 8 mai 1901, art. 50 ; art. 21-22, I. G.). Il lui suffit d'ailleurs pour être dégagée d'un simple reçu délivré par la partie prenante (lois des 25 janvier 1873, 21 décembre 1897, art. 396, I. G.). Toute réclamation sera

---

(1) V. *C. R. du Congrès de 1906*, p. 98, et aussi *Congrès de Lyon*, p. 136.

(2) Voir Rousseau : *De la correspondance par lettres-missives.*

L'Administration des Postes est irresponsable, même lorsqu'un agent des Postes s'approprie, détruit ou retarde des lettres ou paquets, disent les auteurs de droit administratif, le Tribunal des Conflits, le Conseil d'Etat. Par contre, la thèse de la responsabilité est soutenue par la plupart des auteurs de droit civil et par quelques arrêts de la Cour de cassation. (Voir la jurisprudence citée par M. Bauchet, p. 24 de sa thèse.) La même divergence se manifeste pour les accidents occasionnés par les voitures transportant les dépêches conduites par les préposés directs de l'Administration. Lorsque ce transport est effectué par des concessionnaires, ils sont considérés comme étant liés à l'Administration, non par un contrat de mandat ou de louage, mais par un marché de travaux publics. (Sanlaville et Conseil d'Etat, 25 avril 1867.)

Au Télégraphe, l'irresponsabilité de l'Etat est plus accusée encore. Dans une seule hypothèse, le fait personnel des employés a été admis : les 7 juin 1873, 3 janvier 1876, il s'agissait de rixes entre employés ayant entraîné la non-transmission de télégrammes. (P. 93 de la thèse précitée.)

vaine si la lettre prétendue spoliée a été remise en parfait état d'intégrité, la différence de poids existant entre celui constaté à l'arrivée et celui indiqué sur la lettre au moment du dépôt au moyen du timbre descriptif, « pouvant être l'objet d'une erreur » (Cass., 5 février 1873, affaire Lepreux).

Resterait, puisque le « fait de service » n'ouvre pas d'action, la théorie de la faute personnelle. Mais elle n'aboutira que dans un nombre très limité de cas, l'Administration prescrivant de « ne jamais communiquer les noms des « agents et des bureaux fautifs » (6.360, I. G.).

Même dans l'hypothèse où il y a incontestablement responsabilité, l'Administration réussit parfois à esquiver la difficulté par la théorie de la « force majeure » : naufrage (Cass., 26 décembre 1866 ; tribunal de la Seine, 30 janvier 1867), vol à main armée (travaux préparatoires à la loi de 1859) et tous autres événements « qu'on n'a pu pré- « voir ni prévenir et auxquels il a été impossible de résis- « ter », à la condition, il est vrai, qu'il n'y ait pas eu faute des agents et préposés, mais quand bien même il y aurait vice de l'organisation administrative (Cass., 18 juillet 1899) (1). A l'égard toutefois de ses propres entrepreneurs en voiture chargés du transport des dépêches, elle a fait admettre que, par application de l'art. 16 du cahier des

---

(1) Voir Bauchet : *De la responsabilité de l'Etat dans le service public des P. T. T.*, p. 62.

Le propriétaire des valeurs soustraites alléguait que, dans la localité où le facteur avait été volé à main armée, l'organisation du service postal était vicieuse, tant à cause de la situation excentrique du bureau qu'à cause de l'imprudence qu'il y avait eu à faire porter, la nuit, des lettres par un homme à pied non accompagné. « Il n'appartient pas « aux Tribunaux de critiquer les mesures qu'une Administration « publique prend dans les limites de ses attributions pour assurer la « marche du service dont elle a la gestion » a déclaré Cassation.

Voir cependant Agen, 27 juin 1882 ; l'Administration a été déclarée responsable dans le cas d'un courrier assassiné et dépouillé des valeurs dont il était porteur, durant le trajet de la ville à la gare, car il était établi qu'assassinat et vol auraient pu être évités si le facteur avait suivi la route habituelle et s'était conformé aux obligations du cahier des charges en transportant les dépêches dans une voiture à bras.

charges (art. 28 nouveau), le vol n'était pas un cas de force majeure dégageant la responsabilité du voiturier vis-à-vis de l'Administration, même s'il n'avait commis aucune faute (Avis du Conseil d'Etat, décembre 1893).

S'il y a doute, enfin, sur le principe de la responsabilité, l'Administration se retranche dans une dernière forteresse, celle du contrat tacitement intervenu : « Vous avez accepté « de me confier vos correspondances, connaissant les « règlements. S'ils ont été observés, de quoi vous plain- « drez-vous ? » On peut répondre, il est vrai, que la liberté d'un des contractants n'est pas entière, puisqu'il y a monopole. Quoi qu'il en soit, les tribunaux, la Cour de cassation surtout, n'ont jamais hésité à faire leur cette doctrine. Un exemple caractéristique est le jugement rendu par le tribunal de Lille, le 26 décembre 1902 (affaire Hassbrouck) (1), exonérant l'Administration de toute indemnité parce que les articles 838, 845, 729 de l'I. G. avaient été respectés. Citons encore la décision du tribunal de la Seine, le 15 novembre 1904, dans l'affaire Breton, où le facteur s'était conformé aux prescriptions de l'article 753, en faisant certifier l'identité du pseudo-destinataire par le propriétaire de l'hôtel où il était descendu.

Une seule fois, peut-être, la Cour de cassation, si accueillante d'ordinaire pour les prétentions administratives, a résisté (2). Elle a montré sa puissance en mettant

---

(1) Il s'agissait en l'espèce d'un chargement adressé par cette maison à M. Clerget, son représentant, et réexpédié poste restante.

(2) Voir encore l'avis récent rendu par le Conseil d'Etat pour la Caisse d'épargne postale à l'occasion d'un remboursement effectué par elle dans les conditions réglementaires. (*Annales Postales*, n° 3, mai 1910.) Si l'Instruction Générale de 1892 prévoit, pour les retraits opérés par les titulaires illettrés de livrets, la procuration dite modèle 6 (passée par-devant le maire), elle apporte ainsi une dérogation au décret portant règlement public rendu en date du 31 août 1881 et exigeant un acte sous seing privé (ici impossible) ou un acte authentique. Or, une instruction ministérielle ne peut modifier un décret.

A la suite de cet arrêt, l'Administration a supprimé la procuration modèle 16 et modifié l'article 224 de l'Instruction Générale sur le service de la Caisse d'épargne. (Art. 366 de la nouvelle Instruction.)

en pièces les articles 627, 647, 713, 716 de l'Instruction Générale et en obligeant l'Administration à modifier les conditions de réexpédition des chargements adressés poste restante (1). D'ordinaire, Cour Suprême et Administration vivent en bonne intelligence.

Passant de la défensive à l'offensive, l'Administration requiert le paiement de sommes à elle dues de toute éternité. A de multiples reprises, les tribunaux (voir surtout Cour de Montpellier, 23 mars 1890) ont reconnu que « l'amende en matière postale a, sinon un caractère exclu- « sivement fiscal, du moins un caractère mixte, à la fois « pénal et fiscal, qui la soumet à l'application des règles « concernant les réparations civiles profitant à la partie « lésée » (2). Le Conseil de Préfecture de la Seine, le 28 mai 1898 (affaire Pichard), constate que « l'action en « recouvrement des dépenses nécessitées par la remise des « lignes endommagées (par le fait d'un entrepreneur) « n'est pas soumise à la même prescription que le procès- « verbal de constat ». « Elle semble imprescriptible », ajoute l'Administration relatant ce jugement (*B. M.* d'août 1898) et citant la jurisprudence des travaux publics (13 novembre 1874, André ; 28 mai 1890, Travaux Publics Compagnie transatlantique ; 19 janvier 1883, Thizel ; 26 décembre 1890, Travaux Publics). A peine, continue-t-elle, pourrait-elle être éteinte par la prescription trentenaire de l'article 2262 du Code civil (Lafferrière, p. 667 et suiv.). C'est d'ailleurs l'avis du Conseil de Préfecture du

---

(1) Ils ne pourront plus désormais être réexpédiés poste restante. Voir instruction 402 parue au *B. M.* de nov. 1890, suite et conséquence de l'arrêt précité. L'Administration avait été rendue responsable des effets de la remise d'une lettre chargée à un faussaire, parce que cette lettre, primitivement adressée poste restante, avait été réexpédiée sur un domicile, sans que le destinataire ait été mis en demeure de prouver son identité dans les mêmes conditions qu'au guichet de la poste restante. Un jugement précédent du Tribunal de la Seine, 12 juillet 1876, avait pourtant paru autoriser cette manière de procéder.

(2) Voir aussi Tribunal correctionnel de Bayonne, 19 septembre 1898.

Nord (21 décembre 1903, Compagnie Roubaix-Tourcoing) (1), d'après lequel la réparation du dommage causé par une contravention à la police des lignes électriques n'est pas soumise à la même prescription que l'amende (prescription annale). Elle peut être ordonnée à toute époque, à raison de l'imprescriptibilité des ouvrages et de l'intérêt toujours subsistant des travaux publics.

Ici, nous pénétrons sur une terre nouvelle où le fisc se taille de plus en plus largement un empire, celle dans laquelle l'Etat ne fait plus payer le service qu'il rend, mais bien celui qu'il tolère. Il n'entre pas dans le cadre de ce travail d'étudier, après MM. Berthélemy, Hauriou et Lameire (2), le « domaine public ». Ce serait d'ailleurs présomptueux. Contentons-nous de signaler les diverses et involontaires applications de cette théorie dans la sphère postale. Ce sont les différents droits d'usage perçus :

Sur les lignes d'intérêt privé à raison du nombre des points desservis et de la longueur des fils en service ;

Sur les fils de sonnerie ou aboutissant à des avertisseurs d'incendie (signaux d'alarme) et en général sur tous les fils destinés à l'échange de simples signaux d'appel. Il y a paiement d'une redevance fixe annuelle de 5 francs par ligne individuelle, de laquelle sont exonérés les postes de sonnerie ou d'appel, les lignes ayant pour objet un service municipal, les fils des Sociétés de tir et d'hospices, les fils

---

(1) Le 1er sept. 1902, la perche en métal d'un car se dirigeant sur Lannoy avait, en s'échappant du trolley, touché un conducteur d'énergie électrique et les circuits téléphoniques de Stein et de Lannoy, occasionnant ainsi la fusion des fils téléphoniques et un commencement d'incendie au bureau de Lannoy.

(2) Voir, sur cette question, Berthélemy, Hauriou, p. 396, 577 et suiv. des ouvrages précités.

Consulter aussi le Cours de droit public dans lequel M. Lameire a montré, par l'exposé de la doctrine, des textes et des faits, l'évolution de la notion du domaine public, de simple *res nullius* devenu propriété véritable d'une personne administrative à laquelle il aura conféré existence et personnalité (en particulier, le département).

destinés à l'éclairage électrique ou à la transmission de la force motrice (1) ;

Sur les conducteurs télégraphiques et téléphoniques affectés au service propre des Compagnies de chemins de fer et tramways ;

Sur les lignes téléphoniques supplémentaires pouvant être utilisées par les abonnés sans l'intervention du bureau central. Ici, le fisc montre le bout de l'oreille. « La redevance perçue correspond à la fois à la cession onéreuse « du monopole de l'Etat en matière de transmission à distance et à la non perception des taxes de communications échangées directement entre les postes concédés » (art. 35 de l'Instruction Téléphonique).

La fiscalité de la Poste d'Etat paraît manifeste. Elle semble bien imprégner de son esprit toute l'institution. Et pourtant, ce caractère est-il bien dominant ? N'y a-t-il pas sous cette masse fiscale, à peine effleurée par la commercialisation, un noyau compact et bien différent et autre chose dans la Poste d'Etat que des tarifs ou des services ? Le Bureau de la Comptabilité et de l'Ordonnancement existe, mais, à côté et au-dessus de lui, vient se placer celui du « Personnel ». Ce n'est pas en vain que la Poste a été, à l'origine, un instrument purement *politique*, orienté uniquement vers un but étatiste. Ce caractère s'est perpétué tout au long de son histoire. On le trouve sous chacun de ses perfectionnements. Aux termes de la loi du 29 novembre 1850, « il est *permis* à toute personne dont l'identité « est établie de correspondre au moyen du télégraphe électrique de l'Etat par l'entremise des fonctionnaires de « l'Administration télégraphique. Mais la transmission de « la correspondance télégraphique privée est toujours « subordonnée aux besoins du service télégraphique de

(1) Encore convient-il de remarquer que, dans l'exposé du projet de loi portant fixation du budget général de 1912, il n'y a plus exonération de droit d'usage pour les lignes télégraphiques et téléphoniques de sécurité (p. 57).

« l'Etat ». Et nous avons noté, à propos des câbles et de la télégraphie sous-marine, « la possibilité d'un pouvoir « étendu de réquisition » (1).

Que l'Etat, dans un intérêt de sécurité publique, ait le droit de prendre des dispositions exorbitantes du droit commun, nul n'y contredira et les faits relatés plus haut ne constituent pas à eux seuls une preuve du caractère politique de la Poste: Mais, même en temps normal, des indices significatifs de l'existence de celui-ci peuvent être trouvés.

Nous avons, à propos de la taxation, marqué la place considérable occupée dans le monde postal et télégraphique par la correspondance officielle. Le téléphone lui-même, qui ignore la franchise des communications, peut-être parce que le dernier apparu dans un monde se commercialisant, est entamé plus profondément qu'on pourrait le croire (2). Faisons un pas de plus. De quoi se compose la Poste d'Etat ? D'un personnel et d'une organisation.

Le personnel, on le tient, ou plutôt on croit le tenir, par les nominations, par l'avancement (celui de grade, au moins), par les diverses faveurs accessoires qui peuvent ou non lui être accordées.

---

(1) Voir aussi Robert : *La protection des moyens de communications télégraphiques et téléphoniques* : « Le télégraphe, à ses débuts, « apparut uniquement comme un moyen de gouvernement, comme un « instrument de haute police destiné à assurer la sûreté de l'Etat. » (Paris 1910, p. 10.)

Voir également ce que nous avons dit de la Poste anglaise (en note).

(2) Il y a sinon exonération de taxe, du moins priorité non seulement pour les communications internationales et pour les communications à établir en dernière limite d'heure, mais aussi pour les communications *officielles*. Cette priorité s'exercera dans l'ordre suivant : 1° Ministère des Travaux Publics et des Postes ; 2° Présidence de la République ; 3° Président du Conseil ; 4° autres Ministères ; 5° Préfets conversant avec les Ministères ou dans l'intérieur de leur département ; 6° Sous-Préfets avec Préfets. Les communications interurbaines échangées par les membres du Parlement bénéficient également de la priorité. Voir aussi ce que nous avons dit du droit de réquisition téléphonique.

Nominations. — Il n'est pas de facteur auxiliaire, d'aide, de postulant surnuméraire, de candidat facteur, qui, avant d'être agréé, ne soit l'objet d'une enquête préfectorale. A peine y échappent les intérimaires, ce qui occasionne parfois l'anomalie suivante : le candidat auxiliaire ayant été l'objet d'un avis défavorable de la Préfecture est néanmoins chargé d'assurer provisoirement la tournée s'il n'y a pas d'autre postulant, mais on ne le nomme pas. Sa revanche, c'est que, n'étant pas pourvu d'un emploi définitif, il exigera un salaire beaucoup plus élevé, généralement le triple ou quadruple de celui qu'il recevrait comme titulaire. Font aussi exception, les ouvriers de main-d'œuvre exceptionnelle. Mais ici les recommandations agissent comme à l'ordinaire et il n'est pas dit d'ailleurs que la lacune encore existante ne soit prochainement comblée.

C'est sous cette forme, au reste, que l'intrusion de la politique est la moins contestable. Le préjudice causé au candidat évincé avant son entrée dans la carrière est minime quoique indéniable. Il devient beaucoup plus grave lorsqu'il est exercé aux dépens d'agents déjà en fonctions. Or, le fait se produit, sinon à l'occasion de l'*avancement* de classe, puisqu'il existe à l'heure actuelle un tableau dont les grandes associations exigent la stricte observance, du moins à l'occasion de l'avancement de grade. Ici, les candidats sont nombreux, les postes limités et le choix ne s'établit souvent que grâce à l'intervention de ces *deus ex machina* que sont les hommes politiques.

Citons enfin, et le personnel s'en est ému, les récentes circulaires sur la liberté d'opinion (interdiction de collaborer aux journaux politiques, etc.), sur la distribution des secours, accordés seulement après avis du préfet. Constatons, cependant, à l'occasion de ce dernier point, qu'il n'y a pas eu abus. Les demandes rejetées viseraient des bénéficiaires n'appartenant pas aux cadres actuels de l'Administration (anciens employés, veuves ou orphelins

d'employés), pour lesquels l'avis préfectoral était requis depuis la circulaire du 27 décembre 1901.

L'organisation, elle aussi, ne reste pas à l'abri de la politique. Notons, tout d'abord, un trait de l'infaillibilité étatiste. Le personnel est censé être numériquement adapté aux exigences du service d'une façon rigoureusement exacte et non seulement aux nécessités présentes, mais encore aux besoins futurs. En théorie, donc, le paiement des heures supplémentaires pouvant être effectuées pour surcroît de travail n'est pas dû. C'est, aujourd'hui encore, le principe auquel le personnel a pourtant fini par faire de multiples entorses. Une conséquence du caractère surajouté et accidentel de ces rétributions, c'est que la rémunération est différente suivant qu'il s'agit de travaux exécutés : le jour ou la nuit, par des agents ou sous-agents, par des ambulants, postiers sédentaires, télégraphistes, receveurs ou receveuses de bureaux simples. De sorte que, pour citer un exemple et comme le constatait le rapporteur de la question au Congrès de 1911, « à deux guichets voi- « sins, deux employés, travaillant à 9 h. 1/2 du soir, sont « payés l'un au tarif de jour, parce qu'il est postier, « l'autre au tarif de nuit, parce qu'il est télégraphiste » (p. 248 du compte rendu).

Ce n'est pas sur cette seule question que le caractère absolu de la Poste d'Etat se retrouve. Il s'agira, par exemple, de la continuité du service qui ne pourra être interrompu sous aucun prétexte. Les repos et congés ne sont donnés que si les nécessités administratives ne s'y opposent pas. Le personnel du départ ne doit quitter les tables et casiers de tri que lorsqu'il ne reste plus une seule lettre, quand même il aurait travaillé toute une nuit et dans des conditions exceptionnellement mauvaises, quand même il ne s'en irait qu'après l'heure fixée pour la cessation du service et que les lettres restantes, en petit nombre, pourraient être acheminées sans retard par la brigade de jour (11 agents suspendus de fonction pour une infraction de

cet ordre, dans l'affaire dite de la gare Saint-Lazare, *Humanité*, 25, 26, 27, 28, 29, 30 octobre, 2, 7, 9, 13, 14, 15, 16 novembre 1907).

Lorsqu'il s'agit d'améliorations à apporter au service, on rencontre encore les considérations politiques. Les créations de tournées de facteurs, concessions de secondes distributions, sont l'objet de propositions émanant des directeurs et, après étude de l'Administration Centrale, celle-ci informe que « la proposition est classée à son ordre « d'importance parmi les propositions de l'espèce actuelle- « ment en instance et dont l'examen sera repris dès que les « circonstances le permettront ». Une démarche faite à propos, prétendent les médisants, est très propre à faire sortir la proposition des cartons où elle repose. Pour la concession des recettes simples, établissements de facteurs-receveurs, recettes auxiliaires, des points sont donnés aux communes intéressées, en se basant uniquement sur des considérations administratives et un ordre de classement établi. Cet ordre est-il toujours rigoureusement suivi ?

Cette influence du pouvoir politique aboutit parfois à une disparition momentanée de certains détails de l'organisation administrative. Citons seulement l'affaire de S... (1). A la suite de démêlés survenus entre sénateur progressiste et préfet de combat, tous les candidats au poste de gérant de la cabine et de porteur des télégrammes, présentés par la commune, furent successivement l'objet d'avis défavorables de la part de la Préfecture, « comme étant « notoirement réactionnaires ». S... resta donc privé de communications électriques de mai 1905 à 1909. Quand un accord fut enfin intervenu, on s'aperçut que la ligne n'existait plus. Les paysans de la contrée avaient arraché les fils pour y faire sécher leur linge.

Un tel fait, joint à ceux déjà relatés, explique que l'on puisse considérer l'élément politique comme vraiment

(1) Conflit porté à la tribune du Sénat.

essentiel. L'Etat est puissance fiscale, mais il ne regarderait pas à la dépense, prétendent ses adversaires, lorsqu'il s'agit de faire prédominer ses vues ou ses passions. Il est inutile de reprendre avec eux les exemples cités plus haut : améliorations qui pourraient augmenter le trafic d'une façon sensible, mais qui viennent se heurter à des résistances extra-administratives ; rôle joué par les préoccupations gouvernementales en matière de taxe et de monopole, d'organisation et de personnel. On ne peut cependant s'empêcher de remarquer qu'à travers toutes les variations survenues au cours des âges, la seule partie de la Poste que l'Etat se soit toujours jalousement réservée, même au temps où il paraissait disposé à faire abandon de ses plus importantes prérogatives, c'est la poste officielle, la poste politique et ce depuis le jour où, avec Louis XI, il construisit l'institution postale. Cette persistance prouverait que cette poste officielle est bien, malgré certaines apparences, la pierre angulaire sur laquelle repose tout l'édifice postal.

Cette supériorité que l'élément politique exerce sur l'élément fiscal, celui-ci la posséderait à son tour sur l'élément commercial. La Poste n'a pas seulement pour but (toutes considérations politiques mises de côté) de rendre des services, mais surtout de beaucoup rapporter. Les contraventions en sont la preuve : il semble que l'Etat verrait à regret les règlements se simplifier, les commerçants ne pas tomber dans le piège que leur tend la complexité des tarifs, car une source appréciable de revenus, prévus et escomptés dans les budgets, serait tarie. Les observations suivantes de M. Marcel Sembat, longtemps rapporteur du budget des postes, autoriseraient cette opinion : « Le Ministère des Finances, sous tous ses titu-
« laires, a, lui aussi, une tendance fixe en matière de bud-
« get des postes. Cette tendance, c'est de réduire impitoya-
« blement toutes les demandes d'augmentation qui lui
« sont présentées par l'Administration Postale. Dans l'éta-

« blissement du budget général, le ministre des finances « envisage les Postes au seul point de vue de l'équilibre « budgétaire. Il compte sur les plus-values ; mais il rogne « les dépenses. On refuse aux services postaux les mises de « fonds nécessaires à leur développement, bien mieux « indispensables pour leur fonctionnement régulier (1). « L'Administration montre avec orgueil ses plus-values « opulentes, ses rendements accrus, l'appui solide qu'ap- « porte à des budgets chancelants et mal équilibrés, sa « grasse prospérité » (2).

Le noyau de l'institution serait donc l'élément politique. Il est apparu d'abord, et les formations successives de la Poste d'Etat sont venues se cristalliser autour de lui. Il subsiste toujours, et par le Bureau du Personnel continue à prédominer. Ensuite sont venues la fiscalité, dont le rôle avec la Comptabilité et Ordonnancement des dépenses est de tout premier ordre, puis les exploitations proprement dites (élément commercial).

Mais d'instrument, la Poste d'Etat est devenue une fin. On ne multiplie pas autour de soi les intérêts et les personnes sans qu'un jour ils ne se sentent les maîtres et ne perçoivent nettement qu'entre eux et le pouvoir, seule une mince barrière existe : la croyance en la toute-puissance pourtant hypothétique de cet être mystérieux qu'est l'Etat. D'abord, le haut personnel a tenté la conquête. Un moment, il crut y réussir et l'on pouvait dire déjà que « si « les ministres passent, les bureaux restent ». Respectueux extérieurement des autorités constitutionnelles, tout en leur faisant des concessions de forme, il tendait à être le maître malgré tout. Un ministère distinct, un budget distinct, tels étaient les moyens par lesquels il comptait

---

(1) Annexe au budget des Postes, 1904, p. 265, 262, cité par Beaubois : *la Crise Postale et les Monopoles d'Etat*, p. 9.

(2) Rapport de M. Sembat, exercice 1903, p. 23, cité par Pradelle : *La Poste, le Télégraphe, le Téléphone*, Paris 1903, (thèse, p. 168).

parachever son œuvre. Mais les influences politiques furent plus fortes que lui et ont tout emporté.

Elles avaient compté sans les subordonnés. Ceux-ci, devenus multitude et groupés ça et là en véritables cités administratives, prirent conscience de leur force, commencèrent à s'organiser solidement et conçurent l'ambition, trop hardie peut-être et, quoiqu'il en soit, un peu prématurée, de réaliser une Poste d'Association s'opposant à la Poste d'Etat.

Est-il besoin de dire que de telles aspirations sont en désaccord absolu avec cette dernière, toute pétrie de fiscalité et imprégnée de politique ? On ne peut lui demander un tel suicide, et plutôt que d'en arriver à cette renonciation de soi, toute autre solution lui semblera préférable. Si donc, il lui paraît que c'est l'extension des attributions qui, multipliant les employés, a causé tout le mal, il est à prévoir qu'elle aimera mieux se mutiler que se soumettre. Et, par une évolution dont l'histoire n'est pas sans exemple, peut-être abandonnera-t-elle à l'activité privée tous les transports commerciaux pour n'être plus qu'un instrument d'Etat.

Une telle évolution suppose,. avec l'absence d'événements extérieurs, et en particulier de conflits internationaux, un progrès des associations qui n'est pas pour l'instant à prévoir. On peut donc encore utilement étudier l'organisation postale, le personnel, les groupements et les diverses relations qu'ils peuvent entretenir avec l'Etat.

———— -o- ————

DEUXIÈME PARTIE

L'Organisation

Nous venons d'analyser l'institution postale. Abandonnons le point de vue un peu abstrait où nous nous sommes placé jusqu'ici et essayons de pénétrer plus avant dans le service. C'est maintenant son organisation générale qu'il faut considérer. Elle constitue bien l'armature de l'institution. Une preuve indirecte est offerte par l'article 4909 de l'Instruction Générale : « L'organisation générale est l'at-
« tribution essentielle des directeurs ; le perfectionne-
« ment de cette organisation doit être l'objet de leur pré-
« occupation incessante..... Le but de leurs efforts doit
« être d'assurer aux correspondances de toute nature la
« transmission la plus régulière, la plus sûre et en même
« temps la plus prompte. »

CHAPITRE PREMIER

La Coadministration

Et d'abord, un premier fait ressort de toute évidence : l'organisation postale n'est point l'extériorisation d'une administration unique, mais elle résulte du concours de grandes collectivités, fournissant les unes des subventions, les autres du personnel et des locaux ; d'autres enfin mettant à la disposition de la Poste d'Etat quelques-uns de leurs organes propres. En un mot, il y a coadministration, au sens donné à ce terme par M. Hauriou dans son « Traité de Droit Administratif » (1).

Laissons les Administrations d'Etat proprement dites, dont l'action n'est pourtant pas négligeable. Mentionnons seulement que la Guerre apporte le personnel rengagé (tous les expéditionnaires, quelques commis, la masse des facteurs) ; la Marine, les guetteurs des bureaux électro-sémaphoriques ; les Travaux publics, le personnel des bureaux-écluses ; l'Enseignement, ses instituteurs utilisés comme gérants pour un grand nombre de cabines téléphoniques municipales ; les Contributions indirectes, leurs receveurs-buralistes, chargés obligatoirement de la

(1) Page 58 de la 6e édition.

gérance des recettes auxiliaires lorsqu'il n'existe pas, dans la localité, un gérant de bureau télégraphique ou téléphonique, et aussi de la gestion du service télégraphique, si les nécessités de leur propre travail n'y font point obstacle. Ajoutons enfin que l'Intérieur intervient par ses préfets dont nous avons apprécié l'action politique et qui sont l'intermédiaire obligé entre les Communes et les Directeurs. Arrivons aux personnalités morales, dont le rôle est plus accentué. Ce sont, dans l'ordre décroissant d'importance : les Communes, les Compagnies de chemins de fer, les Compagnies de navigation, le Département, les Chambres de commerce.

Sur les dernières, nous serons bref. Contentons-nous de remarquer que les *Chambres de commerce* peuvent être autorisées par décret ou par décision spéciale du ministre du Commerce à verser, au même titre que les établissements publics, c'est-à-dire comme avances remboursables, les sommes nécessitées par l'établissement de réseaux téléphoniques et de lignes interurbaines. Le *Département* se substituera volontiers aux Communes pour établir un projet d'ensemble destiné à pourvoir un certain nombre d'entre elles de bureaux télégraphiques ou de réseaux téléphoniques (réseau départemental) ; il intervient aussi sous forme de vœux et, chaque année, le Directeur, grâce à l'entremise du rapport d'ensemble adressé au Conseil général par le Préfet, le tient au courant des réformes réalisées. Les *Compagnies de navigation* assurent, contre subvention, les relations postales avec les pays d'outre-mer. Leurs rapports avec l'Administration des Postes sont régis par un cahier des charges dont l'exécution est surveillée par un Commissaire du Gouvernement accrédité auprès de chaque Compagnie et ses délégués résidant dans les principaux ports d'escale ou d'attache. A bord des paquebots les plus importants, les contrôleurs des services maritimes effectuent un certain nombre d'opérations postales.

L'action des Compagnies de chemins de fer et de la *Commune* est de tout premier ordre et mérite plus de détails. En ce qui concerne cette dernière, officiellement son rôle est le suivant : *Au point de vue postal*, elle fournit, en cas de création d'une recette simple, et pendant dix-huit ans, le local où celle-ci sera installée, un indicateur de levées système Thiéry, le montant de la dépense nécessitée par la réunion du service télégraphique municipal au service postal. S'il s'agit d'un établissement de facteur-receveur, elle paiera seulement la partie du loyer excédant 200 fr. Lorsque l'Etat refuse d'accorder quelque bureau postal que ce soit, la Commune pourra toujours obtenir un bureau municipal en s'engageant à couvrir la dépense nécessitée tant par son installation que par son fonctionnement (local, transport de dépêches, frais de personnel et de matériel). Dans les divers cas, elle acquittera une contribution pour l'acquisition de toute boîte postale supplémentaire si elle est commune rurale, c'est-à-dire non pourvue d'un bureau de poste, et remboursera la totalité du prix de cette boîte si elle est siège du bureau.

Au point de vue télégraphique et téléphonique, la Commune intervient : par le versement d'avances dans la création des circuits téléphoniques ; par le paiement de la dépense nécessaire lorsqu'elle désire qu'une recette auxiliaire soit dotée d'une ligne ou que le service de nuit télégraphique ou téléphonique se prolonge au delà de la durée normale d'ouverture. Enfin, phénomène beaucoup plus général et d'une grande importance, elle salarie le piéton chargé de la remise des télégrammes, messages, avis d'appel, dans toutes les localités qui ne sont pas siège d'une recette composée (c'est-à-dire dans l'immense majorité des Communes de France), et le gérant de la cabine téléphonique, partout où il n'y a pas de recette simple, hypothèse extrêmement fréquente encore.

Un effort intéressant a été tenté par les Communes pour se soustraire à ces dernières charges. Sur leurs instances,

le Parlement a décidé, par la loi de Finances du 31 décembre 1907, la reprise progressive par l'Etat du service de distribution, dans l'ordre d'ancienneté d'ouverture des recettes au service télégraphique, en se tenant toutefois dans la limite des crédits ouverts annuellement à cet effet. Les receveurs obtiennent une allocation unitaire de 0 fr. 10 par télégramme, message, avis téléphonique d'appel, dont la remise leur incombera désormais. Le même texte législatif décide aussi que, dans les Communes où la gérance du service électrique est confiée au facteur-receveur moyennant rétribution à débattre avec elles, ces Communes seront graduellement dispensées d'une telle obligation. L'Etat versera chaque année au facteur-receveur une somme fixée forfaitairement à 200 francs.

La réforme est moins définitive qu'elle ne paraît. Les crédits étant exigus, la reprise des services se poursuit bien lentement. Depuis la loi de 1907 et pour le département de la Loire, par exemple, sur 89 recettes simples et sur 38 facteurs-receveurs gérants, 6 recettes et 2 facteurs-receveurs avaient bénéficié, au 1er juin 1912, de ses dispositions. Au train où vont les choses, il faudra, au moins pour les Communes pourvues d'une recette simple, une vingtaine d'années pour que la question ait reçu une solution définitive.

Même dans cette hypothèse, la solution intervenue ne sera qu'incomplète. Dans certains cas, il y aura complication par la juxtaposition de deux porteurs, l'un à la solde du Receveur, l'autre payé par la Commune. L'arrêté ministériel du 24 décembre 1908, précisant les dispositions de la loi de 1907, fait remarquer que la distribution sera gratuite seulement dans « les limites de l'octroi, alors même que cette limite serait plus restreinte que la partie agglomérée ». Par contre, la réciproque n'est point vraie. Aux termes de l'article 605 T., « le lieu d'arrivée dans « lequel la remise des télégrammes se fait sans paiement « de frais supplémentaires d'exprès, s'entend seulement

« de l'agglomération où est situé le bureau télégraphi-
« que ». Dans l'hypothèse donc — et le cas est advenu — où la Commune voudrait assurer la gratuité au delà des bornes administratives sans pouvoir s'entendre avec le Receveur pour le choix d'un porteur commun, des difficultés sont inévitables.

Puis, on peut se demander si le procédé employé par l'Etat forçant ses propres agents à se substituer à la Commune et leur laissant les embarras du choix d'un porteur, la responsabilité des fautes qu'il commettra, des accidents qui peuvent lui survenir, est aussi courageux qu'il est habile. On est fondé à craindre que dans l'avenir et pour la désignation de tels auxiliaires ne surgissent entre les receveurs et les Communes les mêmes conflits qui se produisent actuellement à l'occasion du recrutement des gérants de cabines et piétons entre les Communes et la Préfecture.

Ici, nous trouvons en présence, dans une collaboration défiante devenant aisément hostilité aiguë, les trois grandes forces : Etat politique, Administration et Municipalité, organe semi-économique, semi-politique. Par dérogation à l'art. 88 de la loi du 5 avril 1884, conférant au Maire le choix des employés municipaux, la présentation appartient ici au Maire, le *veto* au Préfet, la nomination au Directeur. Est-il besoin de dire qu'un accord de ces diverses autorités n'est pas toujours chose aisée ? Témoin l'histoire de S..., à laquelle nous avons fait allusion. Un arrêt du Conseil d'Etat, rendu le 6 mars 1908 à l'occasion de la gérance du bureau de Saint-Jean-le-Puy (1), a rappelé tout au moins la procédure, s'il n'a pu apporter la solution définitive. « Toutefois, si le candidat proposé

(1) Il y avait eu excès de pouvoir commis par le Préfet et par la Commission départementale, qui s'étaient substitués au Directeur pour faire la nomination. Précédemment, d'ailleurs, le Préfet avait donné un avis favorable au candidat présenté par la municipalité qui vota alors les crédits nécessaires à l'installation du service téléphonique. Il était ensuite revenu sur sa décision

« n'ayant pas reçu l'agrément de l'autorité préfectorale, « la Commune refuse formellement de présenter un autre « candidat, l'Administration peut passer outre et, d'ac- « cord avec le Préfet, nommer un gérant. Mais il peut « arriver que, sans refuser de présenter un autre candi- « dat, la Commune s'abstienne de faire cette présentation. « Dans ce cas, la Commune doit être mise en demeure, « par lettre recommandée adressée au Maire, d'avoir à « proposer un autre gérant dans un délai de... jours. « Passé ce délai, si la Commune n'a pas obtempéré à cette « mise en demeure, il peut être passé outre et, avec l'as- « sentiment du Préfet, un gérant peut être nommé. » Et si la Commune continue à présenter des candidats et les choisit désagréables à l'Administration préfectorale ?

Nous venons de voir la participation officielle des Communes au service postal. En fait, leur influence est plus grande encore. Par les délibérations de leur Conseil municipal, elles attirent l'attention des Directeurs sur les modifications qu'elles désirent voir réaliser : création d'un courrier, d'un emploi de facteur, changement des heures de distribution, remaniement d'une tournée ; avis favorable pour ne pas lever, les dimanches et jours fériés, telle boîte supplémentaire, ou pour permettre au facteur de partir avant l'arrivée de tel train, tous moyens d'augmenter son repos de la journée (1) ; distraction de la Commune de la circonscription postale du bureau actuel et son rattachement au bureau de la localité voisine avec laquelle les relations sont plus fréquentes ; opposition à sembla-

(1) Circulaire du 16 septembre 1910, relative à la suppression des dépêches les dimanches et jours fériés. « Même lorsqu'il peut en « résulter un retard dans l'arrivée des correspondances, les Municipa- « lités, eu égard à l'intérêt du personnel, consentent fréquemment à « une réduction du nombre des départs... Vous ne manquerez pas de « leur exposer les effets heureux de ces mesures pour le repos des « employés en leur demandant leur agrément quant à la suppression « des courriers les moins importants ; il est bien entendu également « que vous étendrez les mesures de cet ordre dans les limites où les « Conseils municipaux y consentiront. »

ble demande formulée par les habitants d'un hameau (ou écart), dont la distribution serait pourtant mieux assurée par un autre bureau que par celui desservant le reste de la Commune (crainte de les voir perdre l'habitude de se rendre au chef-lieu et prendre le chemin de la Commune voisine, auxquels ils porteraient leur clientèle ; jalousie aussi qu'ils soient mieux desservis que le reste de la population ; appréhension enfin d'un démembrement de la Commune). Et si les Directions ne les suivent pas toujours dans les modifications à apporter dans le service, du moins, en vertu de la théorie des droits acquis et de l'idée que les Conseils municipaux sont la représentation fidèle des populations, n'opèrent-ils sur leur opposition aucun changement à l'état de choses existant, quand même il serait souhaitable, considéré uniquement au point de vue postal.

Ce dernier point de vue n'est pas, en effet, le seul sous lequel il faille considérer la situation. Le service postal redevient ici ce qu'il fut dans le passé et dont il a conservé des traces par sa participation au service des colis postaux et des échantillons : le service public des transports. Il ne se place pas uniquement au point de vue des correspondances à distribuer, comme ne manquerait pas de le faire une Compagnie privée ; il n'oublie pas qu'il est organe de relations et le moyen unique pour une Commune isolée dans un coin perdu de France de ne pas perdre contact avec le reste de la nation. Le facteur joue le rôle de commissionnaire et c'est pourquoi les Communes tiennent tant à avoir au moins leur facteur auxiliaire. Le courrier chargé du transport des dépêches, transportera aussi des voyageurs, la somme qui lui est allouée par l'Administration représentant pour lui la presque certitude de faire face aux frais de son entreprise. Pas de modification d'horaire donc, d'augmentation ou de diminution du nombre d'ordinaires (de voyages) qui n'aient un retentissement sur la vie de la population. C'est pourquoi encore, il y a si peu de services

de transport de dépêches en bicyclette, ou à cheval, alors que le contenu des lettres à destination de tel bureau pourrait être aisément enfermé dans une mince valise, pourquoi enfin les Communes prennent délibération sur délibération et suscitent démarche sur démarche auprès des pouvoirs publics afin d'obtenir un bureau de poste.

A ces considérations économiques, s'en mêlent d'autres, semi-économiques ou même n'ayant aucun rapport réel avec le souci des intérêts du service postal. Elles inspirent parfois les délibérations qu'il faudrait scruter intimement pour découvrir, sous le motif donné, la raison vraie qui fait agir : désir d'accorder la satisfaction qu'il demande au facteur de l'endroit pour le récompenser des menus services qu'il rend journellement ; désir de le voir résider dans la Commune qu'il dessert : il se servira chez les commerçants, y prendra logement, tous bénéfices pour la population. En ce cas, on invoquera donc gravement l'intérêt postal même : le facteur, partant le matin pour le bureau, lèvera, avant son départ, la boîte du bourg et ainsi pourront être expédiées par le premier courrier les correspondances qui auront été déposées, etc.

Maintenant qu'elle a son receveur ou son facteur à elle, bien à elle, l'heureuse Commune ne se privera pas d'exercer sur son élu une douce tyrannie. Il est personnage public et se doit à ses nouveaux concitoyens. S'il veut être tranquille, il fera bien de s'attirer les sympathies de la population et de ne pas trop chercher à « faire du service », à ne vouloir ouvrir le bureau qu'aux heures réglementaires, à taxer trop administrativement les plis dépassant le poids pour lequel ils sont affranchis, à surtaxer les factures contenant de la correspondance, à ne vouloir remettre qu'à domicile les lettres à distribuer. Sans doute, la critique ne prendra pas la forme officielle d'une délibération municipale. Le Conseil d'Etat, à la date du 8 juin 1884, a rejeté le pourvoi, pour excès de pouvoir, formé par la municipalité d'Argentré contre l'arrêt du Conseil de Préfecture ayant

annulé une délibération protestant contre la nomination par la receveuse d'un porteur de dépêches télégraphiques et demandant le déplacement de cette receveuse. Mais, contre le fonctionnaire antipathique, les réclamations pleuvront à l'occasion de la moindre faute de service. Et, à certain, il a suffi, pour commencer d'être suspect, de descendre, par ignorance, le soir de son arrivée, dans le restaurant réactionnaire de l'endroit afin d'y prendre un repas et y passer une nuit (1).

De la Commune, passons aux Compagnies de chemin de fer (2). L'emploi de ce nouveau mode de traction, ainsi que l'invention du timbre-poste, l'application de l'électricité au transport de la pensée, la fusion de la poste et du télégraphe et la conclusion de l'Union Postale, sont les grands faits qui, au XIXe siècle, bouleversèrent de fond en comble l'organisation postale (3).

Auparavant, le port des dépêches était assuré par des courriers à cheval et, depuis la Révolution, par des voitures spéciales, les malles-postes, circulant le long des grandes routes, tandis que sur les chemins moins importants, la Poste recourait à des entreprises privées soumises aux règles de l'adjudication. Avec les premières voies ferrées, elle n'obtint ni ne demanda un régime de faveur. Il faut aller jusqu'au cahier des charges de 1857, suite des conventions dites de Franqueville, pour qu'elle bénéficiât de conditions spéciales.

Ce cahier des charges a été modifié et complété par l'arrangement de 1864, les conventions de 1883, les arrêtés pris par le ministre en vertu de la loi du 29 novembre 1850 sur la correspondance télégraphique privée et du décret du 27 décembre 1851 sur la police des lignes télégraphiques.

---

(1) Authentique.
(2) Consulter surtout HERMAN, cours précité.
(3) Voir BERTHÉLEMY, ouv. préc., p. 678 et suiv.

Grâce à l'article 56 du cahier des charges de 1857, texte fondamental, et à l'arrangement de 1864, l'Administration obtint, dans chaque train de voyageurs ou de marchandises circulant aux heures ordinaires de l'exploitation, deux compartiments spéciaux d'une voiture de deuxième classe, ou l'espace équivalent, pour recevoir les lettres, les dépêches (1), et les agents nécessaires au service des Postes, et même une voiture spéciale si le volume des dépêches ou la nature du service le rend nécessaire. Un train spécial régulier, dit « train journalier de la poste » (2), est mis à sa disposition tant à l'aller qu'au retour sur toute l'étendue de la ligne ; en fait, ce train est employé par les Compagnies pour leurs propres transports contre utilisation, par le service postal, de plusieurs trains-poste journaliers.

Tous les avantages précédents sont conférés à titre gracieux. A titre onéreux, l'Administration, au cas où une voiture serait insuffisante, peut bénéficier de voitures supplémentaires à raison de 0 fr. 50 par kilomètre pour la deuxième voiture, 0 fr. 25 pour les voitures excédentes, mais à la condition que la Compagnie y donne son agrément ; or, le P. L. M. a toujours refusé un deuxième bureau ambulant dans le Paris à Marseille, rapide tr. 7. La deuxième voiture ne circule guère régulièrement que sur le Calais à Paris, train 10. La rémunération sera plus

---

(1) Par dépêches, il faut entendre tous objets dont la Poste est tenue de se charger en exécution des lois qui régissent son exploitation, même ceux pour lesquels elle n'a pas de privilège exclusif. (Conseil d'Etat, 1873, Compagnie de l'Est.)

(2) D'accord avec les Travaux publics, les Compagnies excluent la Poste des trains légers dernière catégorie, trains automoteurs ou tramways, trains de luxe.

Il y a instance devant le Conseil d'Etat et le Conseil de Préfecture de la Seine entre l'Etat et la Compagnie P. L. M., au sujet de l'adjonction d'un wagon-poste au rapide Calais-Vintimille. La Compagnie soutient que ce train n'est pas journalier et qu'il ne fait pas partie des trains ordinaires de l'exploitation. La thèse de l'Etat, adoptée par M. Charles Dumont (V. p. 351 du rapport précité), est que la Poste a droit à l'admission d'un wagon-poste dans tous les trains, journaliers ou non, et que la nuit, aussi bien que le jour, est comprise parmi les heures de l'exploitation.

élevée pour les trains spéciaux supplémentaires quotidiens: 0 fr. 75 par kilomètre parcouru pour la première voiture, 0 fr. 25 pour chaque voiture en sus. Elle devient plus forte encore pour les trains spéciaux extraordinaires où, exception faite de l'unique Malle des Indes, la Poste paie un tarif fixé de gré à gré avec la Compagnie, en fait le tarif de droit commun.

Enfin, les droits de l'Administration rencontrent une autre limite dans le poids maximum imposé aux wagons-poste. Bien qu'élevé de 8 à 10 tonnes par les Conventions de 1883, il est notablement insuffisant. Aussi les voitures postales se trouvent-elles prises dans les convois entre des wagons beaucoup plus lourds, ce qui n'est pas sans inconvénient ni danger. Si les Compagnies n'ont jamais soulevé des difficultés au sujet du poids des bureaux ambulants compris dans les trains-poste journaliers, il n'en a pas été de même pour les voitures supplémentaires attelées aux trains ordinaires. Le P. L. M. ayant demandé plusieurs millions à l'occasion du wagon-poste de Paris à Marseille rapide, le 7 mars 1878, le Conseil de Préfecture de la Seine rejeta les prétentions de la Compagnie, mais lui reconnut le droit de refuser les voitures pesant plus de 8.000 kil. (1)

Ce n'est pas seulement des lettres et des dépêches que les Compagnies transportent, c'est aussi du matériel. De Paris, boulevard Brune, où il est centralisé, ce matériel est dirigé, chaque jour, sur les départements. Journellement aussi, des wagons de poteaux partent des chantiers d'injection à

(1) La question vient de se poser à nouveau à l'occasion du rejet par le Parlement d'une augmentation de crédit de 500.000 francs, demandée par le Gouvernement lors de la discussion du budget de 1907 pour frais de traction. Le Parlement a donc fait sienne la thèse de l'Administration pour laquelle les 10 tonnes constituent seulement une limite de sécurité. Les Compagnies ont alors introduit une instance devant le Conseil de Préfecture de la Seine en interprétation de l'article 56 du cahier des charges de leur concession ; elles formèrent en même temps des recours au Conseil d'Etat contre les décisions ministérielles rejetant successivement la liquidation des mémoires et factures qu'elles continuent à présenter pour le paiement des frais de traction. (Voir Charles Dumont, rapport précité, p. 349.)

destination des dépôts régionaux ou départementaux. Or, sous certaines conditions et dans certains délais, l'Administration a le droit d'user de réquisition pour transporter son matériel en étant exonérée non seulement des frais d'expédition, mais encore de ceux de déchargement et de stationnement (art. 5.778, I. G.).

Les Compagnies transportent aussi le personnel, et non seulement celui employé à convoyer les dépêches, mais encore les agents, sous-agents et ouvriers voyageant pour les autres besoins du service s'ils sont munis d'un ordre de service ou d'une carte de circulation, ou même pour leur agrément, à la condition qu'ils soient porteurs d'un bon de demi-tarif.

Enfin, elles mettent à la disposition de l'Administration : leurs agents pour la recherche des dérangements affectant les fils télégraphiques et téléphoniques, pour le transport des dépêches dans les trains où il n'y a pas de personnel postal, contre, dans ce dernier cas, redevance variant entre 30 et 50 francs par mois et par service ; leurs propres bureaux-gares moyennant le 40 % du produit des recettes télégraphiques encaissées.

En revanche, l'Etat exécute les divers travaux nécessités par la pose ou la réfection des fils des Compagnies installés sur ses propres appuis, moyennant le remboursement des dépenses en main-d'œuvre et matériel majorées de 10 % à titre de frais généraux. Il effectue, dans les mêmes conditions pécuniaires, l'élagage des plantations qui touchent les fils et compromettraient les communications. Le droit d'usage perçu à l'occasion de leurs lignes, comme d'ailleurs de celles des Compagnies d'énergie, bénéficie d'une réduction sur le tarif de droit commun. L'Etat accorde priorité sur ses fils aux télégrammes expédiés par les Compagnies et ayant trait à la sécurité des voyageurs ou au bon fonctionnement du service (1).

---

(1) Nous ne citons que pour mémoire le rôle d'intermédiaire joué par la Poste entre les Compagnies et les Communes à l'occasion de la

Les rapports de coadministration que fait naître la présence, dans le milieu postal, de différentes forces sont donc complexes. Si on essaie de donner une appréciation, et en considérant surtout l'action des Communes et des Compagnies de chemins de fer, on s'aperçoit qu'avantages et inconvénients se balancent.

Nous avons noté quelques-uns des différends qui se produisirent entre les Postes et les Compagnies. En raison pourtant du caractère centralisé de l'une et l'autre de ces institutions, ils furent relativement peu nombreux. Par contre, dans la matière des rapports de l'Administration des Postes et des Communes, celles-ci étant multitudes, les heurts ont été légion. Les avantages existent cependant. L'Etat est débarrassé du choix des auxiliaires municipaux, à l'occasion duquel d'ailleurs et en toute hypothèse il rencontrerait toujours devant lui les influences politiques communales. D'autre part, la Commune recrute son personnel à bien meilleur compte que ne le ferait l'Etat.

La tendance semble pourtant aller vers une coadministration de moins en moins accentuée. Pour les chemins de fer, ce phénomène s'est manifesté avec ampleur. Il faut se souvenir du rôle essentiel joué par les Compagnies, il n'y a pas très longtemps encore, dans les relations télégraphiques. L'Etat se servait de leurs lignes même pour sa télégraphie privée. Dans les gares de bifurcation, fonctionnait un vrai service dont l'importance était devenue telle que, dans ce cadre des Compagnies, l'Etat avait fini par introduire des siens agents, dits de contrôle. Avec la fusion future des chemins de fer et de la Poste, l'évolution sera achevée.

Il en est de même pour les Communes. Nous avons marqué le pas important fait dans cette direction par la loi du

---

redevance de 30 francs par an due pour la présentation par les agents des Compagnies des boîtes mobiles des gares aux ambulants ou courriers-convoyeurs. Il y a là une complication d'écritures qui aurait dû disparaître, mais l'Administration s'est inclinée devant l'avis défavorable des Finances. (Dumont, p. 352.)

31 décembre 1907. Si ce n'est pas un aboutissant, c'est moins encore un commencement, puisqu'il fut un temps où les agents d'exécution du service télégraphique, les prédécesseurs de nos modernes receveurs, étaient à la solde des Communes.

Il y aurait donc, de plus en plus, étatisation du service des Postes, élimination des éléments étrangers, locaux y compris (1). Reste à savoir si ce phénomène contrarie ou, au contraire, accentue tel autre mouvement qui s'accomplit dans l'organisme et que nous allons étudier.

---

(1) Notons une réapparition de la coadministration en matière de télégraphie sans fil. Il est vrai qu'ici Guerre et Marine ont joué le rôle d'initiatrices. Quoi qu'il en soit, voici les progrès constatés dans cet ordre d'idées. En 1903, l'Administration avait accordé aux services publics, sans spécifier à quels services, un droit d'établissement et d'exploitation subordonné à une entente préalable avec elle. En 1904, elle s'était déclarée seule exploitante, en accordant au département de la Marine un droit d'avis (sur le choix des emplacements des postes) ; aujourd'hui, elle est obligée d'abandonner à des services publics spécifiés les stations spéciales à leur usage, avec tous droits d'exploitation et de direction, et sans clause d'entente avec elle. Le décret de 1907 institue, en effet, une Commission interministérielle qui jouera dorénavant le rôle souverain que l'Administration s'était réservée sous le régime du décret de 1901. De plus, dans le décret de 1903, les postes de télégraphie sans fil installés par les services publics devaient être exclusivement réservés à la correspondance officielle ; or, le décret de 1907 supprime cette restriction. Toutes les stations côtières radiotélégraphiques sont ouvertes, sans exception, à la télégraphie privée. L'Administration des Postes centralise simplement toutes les affaires de perception de taxe et ce qui concerne les règlements.

La Commission interministérielle est le grand organe souverain créé par le décret de 1907. Son organisation correspond bien au but en vue duquel elle a été créée ; ce qui était autrefois dans les attributions de la seule Administration des Postes est devenu le rôle de la Commission interministérielle. Celle-ci est chargée d'examiner, d'une manière générale, les conditions techniques applicables à toute station projetée. Elle étudie les expériences, les réclamations, tout ce qui a quelque rapport avec les projets de la télégraphie sans fil. Le Président de la Commission est choisi en dehors des Administrations intéressées. Il y a deux représentants pour la Guerre, un pour les Travaux Publics, deux pour les Postes, un pour les Colonies, un pour les Affaires Etrangères. Le Secrétaire, pris dans l'Administration des Postes, n'a pas voix délibérative. (Sarrien, thèse préc., p. 36.)

On pourrait citer encore la participation au service téléphonique des abonnés autorisés à mettre leur poste à la disposition du public les dimanches et jours fériés pendant les heures de fermeture des bureaux. (Circulaire du 20 mai 1912, *B. M.* juin, p. 233.) — Mais il est vraisemblable que cette coadministration donnera peu de résultats.

CHAPITRE II

L'Edifice hiérarchique

Comment les grandes forces que nous venons de décrire se combinent-elles ? Quel édifice résulte de leur coordination ? Considérée extérieurement, l'Administration postale se développe sous la forme suivante : une cime, l'Administration centrale ; une base supérieure, les directions départementales ; un dernier plan et le plus vaste : les services d'exécution.

Sous les ordres du Sous-Secrétaire d'Etat, placé par le pouvoir politique à la tête de l'organisation, on rencontre d'abord l'Administration centrale, chargée réglementairement « de préparer les mesures d'organisation, de personnel, et les marchés, d'ordonner les travaux, de diriger la « surveillance et les enquêtes, de contrôler les produits, « de préparer l'ordonnancement des dépenses et de rédiger « les instructions » (art. 4.002 de l'I. G.). Elle apparaît non seulement comme cet « organe supérieur de direction et de coordination », dont parle la circulaire du 7 décembre 1911 sur la décentralisation, mais bien comme le cerveau et le cœur de l'organisation. Elle ne se contente pas de dispenser au reste de l'organisme l'argent, le personnel, le matériel

dont il a besoin, et d'exercer sur lui un rôle de direction ; elle le tient en haleine par les incessantes circulaires, demandes de renseignements et surtout études diverses dont elle est loin d'être avare. Jalouse de son autorité et malgré « le succès de tentatives antérieures de décentrali- « sation » (1), elle n'abandonne qu'à regret et avec parcimonie les bribes de son pouvoir. Avec ses six grandes directions : Personnel, Comptabilité, Caisse d'épargne, Exploitations postale, télégraphique, téléphonique ; son nombreux personnel : 6 directeurs, 21 chefs de bureaux, 71 sous-chefs, 316 rédacteurs, 179 expéditionnaires, 341 dames-employées, 55 dactylographes, 83 gardiens de bureaux (2), elle donne l'impression d'un organe hypertrophié et formidable.

A côté d'elle, et comme formations instables et intermittentes, faites d'éléments empruntés aux cadres précédents, auxquels ont été parfois surajoutés des membres élus par le personnel et en fait délégués des grandes associations, fonctionnent divers comités : Conseil des directeurs, Conseil d'administration, Comités techniques, sans parler de ceux dont l'objet est plus nettement circonscrit : Comités d'électricité, des locaux, etc. Leurs attributions sont purement consultatives et dénuées de toute sanction.

Si on descend d'un étage, on trouve les directions départementales. Elles jouent le rôle d'organe transmetteur et servent d'intermédiaire entre les bureaux et le personnel d'exécution. En contact immédiat avec le public, chargées de l'instruction des réclamations et griefs de toute nature, ainsi que de l'Exploitation postale, télégraphique, téléphonique et Caisse d'épargne postale, elles ressentent, avec le maximum de sensibilité, les conséquences bonnes ou fâcheuses de toutes les modifications apportées au service.

---

(1) Circ. préc.
(2) Chiffres du budget de 1910.

La besogne matérielle est effectuée par des rédacteurs, assistés d'expéditionnaires, de dames dactylographes, chargés des travaux d'ordre, de copie, d'expédition et de vérification. Mais, en droit, seul le directeur existe et signe sous sa responsabilité toutes les pièces que nécessite la surveillance du service dont la direction lui est confiée et dont il demeure responsable (art. 4.055).

A ces directions, sont assimilées les directions des services électriques de Paris (téléphone, télégraphe, technique). Le tout forme une masse de 369 inspecteurs, 927 rédacteurs, 311 mécaniciens, 587 expéditionnaires, 96 dames-employées, 31 dactylographes, 235 brigadiers, 78 gardiens de bureaux, égrenée dans tous les chefs-lieux de département (1).

Enfin, au bas de l'échelle, c'est l'exploitation. Chaque directeur a sous son autorité tous les établissements sédentaires postaux de son département (les bureaux ambulants relevant de directions spéciales). Le type le moins compliqué et en même temps le plus complet, c'est la recette simple participant à toutes les opérations du service. Elle comporte un cadre de facteurs locaux et ruraux, un personnel d'aides, un receveur ou une receveuse. Des satellites en dépendent : établissements de facteur-receveur (presque autonome), recettes ou distributions auxiliaires (dont le nombre d'opérations est limité comme type), bureaux téléphoniques (ouverts seulement aux services téléphonique et télégraphique). Un rouage de même nature, mais plus gros, c'est la recette composée, installée seulement dans les localités importantes. Ici, aux aides se substituent des commis et dames-employées, contrôlés par des commis principaux : au receveur de bureau simple, celui de bureau composé. Aux mêmes facteurs ruraux viennent s'adjoindre les gardiens de bureaux (préposés au timbrage, à la fermeture et l'ouverture des dépêches), les facteurs de

(1) Budget de 1910.

ville et de télégraphe, placés sous les ordres de facteurs-chefs. Et ces divers établissements relèvent tous, au point de vue comptable, de la recette principale avec laquelle recettes et facteurs-receveurs font dépêche au moins une fois par jour.

Pour lier le tout, pour que l'organisme fût docile en entier aux impulsions que lui imprime l'Administration centrale, des inspecteurs généraux, espèce de *missi dominici*, sont envoyés auprès des directeurs départementaux ; les inspecteurs, adjoints aux directeurs, vérifient au moins une fois l'an les opérations de chaque receveur ; des brigadiers-facteurs, cent jours par an, se rendent dans les bureaux pour surveiller le service de distribution. Et, détail caractéristique, sur toutes les parties du service se projette l'ombre de l'inspection des finances, investie, dans toute sa plénitude, du droit de contrôle (art. 4.052 de l'I. G.).

Si on essaie de caractériser l'organisation administrative, on trouve comme traits dominants : concentration de l'autorité et aussi de la responsabilité, hiérarchie, différenciation des organes.

Unité. — En droit, le Sous-Secrétaire d'Etat est seul responsable, devant le Parlement, des mesures prises au moins par l'Administration centrale. Le directeur répond de tout ce qui se passe dans son département, le receveur principal compte seul devant la Cour des Comptes, le receveur est responsable des fautes de service et détournements commis par ses aides, peut-être même par son personnel de commis et de dames, qu'il ne choisit pourtant pas. Il tend à se faire exonérer de cette dernière charge, mais ainsi disparaît la raison d'être des remises.

Hiérarchie. — En principe, l'autorité vient d'en haut et se distribue, par une multitude de canaux se ramifiant à l'infini, jusqu'à la dernière cellule de l'organisation. De là

vient l'obligation de correspondre par la voie hiérarchique (art. 31, I. G.), « les directeurs seuls communiquant direc- « tement avec l'Administration centrale » (art. 4.055).

Différenciation des organes. — Il faut voir dans la Poste un organisme primitivement indifférencié et très souple, mais qui tend de plus en plus à spécialiser ses différentes parties et à les hiérarchiser. Théoriquement — et le fait est assez singulier pour une Administration d'Etat — dans l'édifice que nous venons de décrire, bien que disposé sur des plans différents, un élément n'a pas une supériorité obligée sur l'élément placé au degré inférieur. Directeurs départementaux et chefs de bureaux voisinent dans la hiérarchie. Il en est de même des sous-chefs et des inspecteurs. Le rédacteur des services extérieurs est l'égal du rédacteur de l'Administration centrale. On leur a récemment assimilé le commis principal d'exploitation. Ces trois agents peuvent être nommés inspecteur ou receveur de bureau composé. Un inspecteur peut postuler pour un emploi de directeur ou pour une recette ; un directeur condescendra à devenir receveur principal pour en toucher les remises.

Pourtant, en vertu des tendances bureaucratiques de l'institution, une cloison tendait à s'établir entre les diverses parties de l'organisme. Le personnel d'exécution murmurait de voir les meilleures recettes prises par les agents des services administratifs ; on semble vouloir lui donner satisfaction. Les directions ne veulent pas que les agents de la Centrale apportent leur contingent de compétitions et il est exceptionnel qu'un commis principal soit nommé inspecteur. L'Administration centrale exige que tous les emplois d'avancement qu'elle possède lui soient au moins réservés : on voit rarement, sinon jamais, les directeurs et inspecteurs devenir chefs et sous-chefs de bureaux. De son côté, la hiérarchie semblait s'établir et se renforcer. Les rédacteurs actuels ont remplacé les anciens commis de

direction, commis d'exploitation détachés dans les directions. Les rédacteurs d'Administration centrale, occupant un poste, généralement envié par leurs collègues des services extérieurs, tendaient à prédominer. Et parlait très haut l'exemple des autres ministères, très hiérarchisés.

Les décrets Millerand du 25 avril 1910 (1) marquent l'apogée de cette tendance. Ils ferment en fait l'accès de l'Administration centrale aux rédacteurs de province, ceux-ci ne pouvant y être admis qu'après concours et au traitement de début, inférieur, dans la grande majorité des cas, à celui que la masse d'entre eux possèdent. En créant deux examens spéciaux, l'un pour les directions départementales et dont les épreuves littéraires sont bannies, l'autre pour l'Administration centrale, ne comportant pas les matières professionnelles, ils dressaient une plus haute barrière entre les deux catégories de services administratifs, mais s'attiraient le double reproche de chercher à doter les directions de rédacteurs ne sachant pas rédiger et l'Administration centrale d'agents ne connaissant pas leur métier. Par l'élévation du maximum de traitement des directeurs de l'Administration centrale porté de 15.000 à 18.000 fr., l'incorporation des frais de séjour au traitement des agents de celle-ci et « mesure bizarre, très sym-« bolique de l'état d'esprit fonctionnariste, le supplément « de traitement de 200 francs accordé aux dames de l'Ad-« ministration centrale, qui ne subissent aucune épreuve « spéciale et passent le même concours que leurs collè-« gues » (2), ils consacraient les préséances. Enfin, l'Administration achevait de se hiérarchiser par la création de sous-directeurs à l'Administration centrale et de rédacteurs principaux dans les directions départementales.

Venue quelques années plus tôt, cette manifestation d'une tendance que nous avons indiquée n'eût guère sou-

---

(1) Voir rapport Dumont, p. 150 et suiv.
(2) Id., p. 153.

levé de protestations. La « réorganisation » faillit d'ailleurs réussir. Le Parlement et le personnel furent mis en présence d'un fait accompli, car, avec les suppressions d'emplois (dont on se réservait de demander plus tard le rétablissement) et la création d'un personnel au rabais, la réforme se suffisait et aucun crédit nouveau n'était nécessaire. En juin 1910, l'Association des rédacteurs, groupant alors une partie importante de ce personnel, tenait son congrès à Paris ; à contre-cœur, mais résignée, elle accepta l'œuvre des décrets. Et ce n'était pas l'Association générale — l'Association des commis, disent ses adversaires — à peine remise de l'échec douloureux subi il y avait à peine un an, à l'occasion de la deuxième grève, et absorbée par le souci des réintégrations, qui semblait devoir être l'obstacle à une mesure n'intéressant en somme qu'une faible partie de ses membres.

C'est pourtant ce qui arriva et c'est de cette A. G., toute couverte des blessures reçues au cours des rudes batailles de 1909, que vint l'opposition. Au congrès de Marseille, la poignée de rédacteurs délégués par les groupes et tous inscrits à la 5e commission obtinrent d'elle carte blanche. Quoique la cause de l'assimilation semblât perdue, ils décidèrent d'essayer de sauver au moins l'honneur. Deux congressistes furent donc désignés, l'un pour lire la protestation du groupe de la Centrale lésée sur différents points par le décret, l'autre pour rapporter l'ensemble de la question en se plaçant surtout au point de vue des directions départementales (1).

On sait le reste : le vote enthousiaste par le congrès de la motion Allègre et du télégramme de protestation adressé aux présidents de tous les groupes de la Chambre, la menace d'une interpellation, le rapport Charles Dumont, reprenant sous une autre forme les arguments de l'A. G.,

(1) V. p. 211 et suiv. du C. R. du 10e Congrès, la protestation de l'Administration Centrale lue par M. Cabardos et mon rapport au Congrès, p. 229 et suiv.

le nouveau rapport remis par l'Association générale au Sous-Secrétaire d'Etat (1). Et si les décrets n'ont pas été résistance des Bureaux et l'incorporation déjà faite des frais de séjour au traitement des rédacteurs de la Centrale, du moins le rédacteur principal n'a pas été installé, l'examen unique a été rétabli et dans une interview récente, M. Chaumet se glorifiait presque de cette idée de la pénétration réciproque des services extérieurs et de l'Administration centrale, née pourtant dans l'A. G.

Pourquoi ce nouveau principe ? C'est, dit l'A. G., que si le 15 novembre 1897, en établissant l'assimilation des services, M. Delpeuch avait déjà pu constater que « les « attributions des agents des directions et services spé- « ciaux sont à peu près les mêmes que celles de l'Adminis- « tration centrale ; qu'elles exigent les mêmes connaissan- « ces et présentent les mêmes difficultés », la chose est plus encore vraie aujourd'hui avec les mesures partielles de décentralisation introduites dans le service. Et voilà le moment qu'on choisit pour essayer d'abaisser le niveau de culture générale des Directions départementales! Et quel sera le résultat des décrets ? « Les rédacteurs de l'Adminis- « tration centrale chercheront dans de poussiéreuses archi- « ves les précédents. Parce que trop jeunes, ils seront la « vieille routine continuée et non rajeunie... Un fossé plus « profond est creusé entre la Direction centrale et les servi- « ces extérieurs. En dehors de la sphère où, au milieu du « public, de ses réclamations, de ses impatiences, parmi « les difficultés journalières d'exécution, vivent les ser- « vices extérieurs, le décret de réorganisation a cristallisé « l'organisation d'un véritable mandarinat administra- « tif... C'est tout un système d'intercommunication à « tous les degrés de la hiérarchie qu'il faudrait éta- « blir » (2).

---

(1) V. *Bull.* de décembre 1911, p. 489.
(2) Ch. Dumont, rap. préc., p. 153.

Cette aspiration répond à un fait. Les services ont pris un tel développement par la multiplication des attributions et celui du personnel, que l'Administration, ayant trop embrassé, ne peut plus bien étreindre. Les cadres débordés craquent de toutes parts et il ne lui est plus possible d'avoir en main les unités innombrables qui composent ses forces. Reste donc un essai à tenter : décentraliser coûte que coûte.

Ce n'est pas seulement le principe de la différenciation qui est atteint, la hiérarchie elle aussi est blessée ; les associations ont conquis le droit de s'adresser directement aux ministre et chefs de service ; pour leur canal, la voie hiérarchique est désertée. Enfin, le principe unitaire est atteint. L'absurdité de rendre un homme, qu'il soit Sous-Secrétaire d'Etat, directeur, receveur, responsable des agissements de subordonnés dont il lui est matériellement impossible de contrôler le travail, se fait déjà sentir. Il n'est pas dit qu'un jour ne vienne où, rédacteurs, commis, dames, auront plus de liberté et aussi toute responsabilité. Mais nous croyons en avoir assez dit pour montrer que c'est l'édifice hiérarchique tout entier qui cède peu à peu sous la poussée des associations.

CHAPITRE III

L'Edifice technique

§ 1. — L'ORGANISATION POSTALE

SECTION I. — **Les Guichets, la Distribution**

Quittons maintenant les généralités et abandonnons les régions administratives dans lesquelles nous nous sommes mû jusqu'à présent. Descendons dans l'exploitation, dans le royaume des lettres, télégrammes et conversations téléphoniques. Plaçons-nous au point de rencontre de l'organisme administratif et du public en quête des moyens propres à satisfaire son activité économique. Avant de sortir du bureau de poste, considérons-en les différents guichets :

Chargements, depuis Pierre d'Alméras, où le préposé discute âprement avec le client sur les deux ou cinq cachets qui lui paraissent ou non constituer une fermeture suffisante pour la lettre ou boîte chargée qu'on lui présente.

Paiement (des mandats), où la question se pose, éternelle, de savoir si telle carte, enveloppe, constitue ou non une pièce d'identité.

Emission, remarquable surtout par l'encombrement qu'on y constate en raison du temps nécessaire pour délivrer les diverses variétés d'articles d'argent.

Caisse d'épargne, où le retrait de fonds est subordonné au double contrôle du caissier et du teneur du double des comptes courants. Ils ne manqueront pas d'épiloguer, le cas échéant, sur la présence ou le manque de telle lettre, figurant ou non sur la signature de la demande primitive de livret formant contrat avec la Caisse d'épargne, et qui ne se retrouve ou existe au contraire sur la demande de remboursement.

Arrivons à la *Poste restante* qui forme la pointe extrême du service de la distribution dans celui des guichets. Elle est de haute importance, tant en raison de son public nombreux et spécial, que parce qu'elle rappelle un coin de ce passé où la distribution à domicile ne fonctionnait pas.

A ce guichet, se presse une clientèle bizarre et très mêlée : voyageurs de commerce, redoutés à cause de leurs connaissances postales, dues à une fréquentation journalière du service; fonctionnaires des articles 716 à 718, I. G., ou leurs envoyés, venus chercher leur correspondance administrative et même particulière ; vaguemestres des établissements agréés ; dépositaires et marchands de journaux autorisés par les règlements à prendre les envois de journaux routés, dès leur arrivée ; individus louches et interlopes ayant de bonnes raisons pour ne pas donner leur nom et se faisant adresser leur courrier sous des initiales ; collégiens en rupture de classe et fillettes se haussant parfois sur la pointe des pieds pour demander, avec une touchante ponctualité, si la lettre A. Z. 23, ne serait pas arrivée, ce qui est, hélas ! l'hypothèse de beaucoup la plus fréquente (1).

Tout ceci constitue les fidèles de la poste restante ; à

(1) Nota. — Une circulaire du 7 novembre 1912 vient de tenter d'apporter un remède aux abus constatés.

côté, voici les irréguliers : personnes convoquées par avis spécial pour chercher des plis encombrants ou que le facteur a refusé de remettre en raison des difficultés motivées par l'adresse (correspondances adressées à une personne décédée, chargement pour lequel des pièces jugées insuffisantes ont été présentées, etc.), destinataires amenés par une raison accidentelle : retard notable dans la distribution d'un courrier important, ou arrivée d'un courrier d'outre-mer dans le cas où sa distribution ne peut être immédiatement commencée, habitants non domiciliés dans la partie de la circonscription postale où seule un courrier est mis en distribution (partie agglomérée ou localité siège de bureau).

Ajoutons, et cette clientèle a une grande importance, les particuliers autorisés, moyennant paiement d'une redevance allouée au receveur et aux employés préposés au tri, à retirer leur correspondance au guichet immédiatement après le départ des facteurs. Généralement les grandes maisons de commerce n'hésitent pas à faire usage de cette faculté et à envoyer au bureau un émissaire spécial afin d'entrer le plus tôt possible en possession de ce courrier qui alimente leur négoce. A Rouen et au Havre, notamment, l'importance de ce service est telle qu'il équilibre presque celui de la distribution à domicile.

En raison de la diversité et de la nature de son public, présentant parfois peu de garanties, des difficultés inhérentes à ce mode de correspondance, une réglementation particulière a même été édictée pour cette distribution, de laquelle sont toutefois exclus les plis adressés sous des initiales ou des chiffres, qui sont livrés sur simple demande. Elle est contenue dans la section IV du chapitre V de la « distribution au guichet » et condensée surtout à l'article 729 (livraison des objets chargés ou recommandés) qui est un des textes fondamentaux de l'Instruction Générale.

Du bureau de poste, pénétrons à la suite du facteur dans

ce vaste domaine de la distribution, où il y a plein contact de l'organisme administratif et de la masse des intérêts économiques sollicitant son activité. Toute commune rurale, c'est-à-dire ne possédant pas de recette simple ou d'établissement de facteur-receveur, reçoit au moins une fois par jour la visite du facteur qui lève la boîte installée sur son territoire et passe à la Mairie y déposer et recevoir la correspondance administrative. Un abonnement à un quotidien rend également journalière sa venue dans l'écart, si éloigné soit-il, où réside le bénéficiaire. Aussi, un facteur ayant demandé la révision de sa tournée excédant, prétend-il, le maximum réglementaire, n'hésitera pas, s'il est peu scrupuleux, à augmenter artificiellement la moyenne parcourue pendant la période d'expérimentation, en abonnant d'office à un périodique un individu quelconque, domicilié à un des points extrêmes de la commune et chez lequel, sans ce stratagème, il ne se serait rendu que par accident.

Au-dessus de 28 kilomètres, tournée de montagne, 32 kilomètres, tournée de plaine, le facteur a droit, en effet, à l'amélioration de son service. On y parvient : soit en lui accordant l'indemnité de bicyclette, s'il est apte à se servir de ce moyen de locomotion et que la nature du terrain s'y prête ; soit par l'incorporation de quelques hameaux de sa tournée aux tournées voisines, ce qui sera possible si elles ne frôlent pas elles-mêmes le maximum réglementaire ; soit enfin, par la création d'un emploi de facteur auxiliaire rémunéré kilométriquement, à condition de ne pas attribuer à celui-ci plus de 20 kilomètres. Ce dernier moyen a l'avantage d'être très souple, approprié à toutes les organisations possibles. De plus, il est moins onéreux pour le Trésor que l'emploi d'un facteur à traitement fixe. Mais l'auxiliaire étant peu payé, puisqu'il n'est utilisé qu'une partie de la journée, sans espoir d'être titularisé, puisqu'on a soin de le choisir ayant dépassé la quarantaine, démissionnera facilement et ne constitue donc

pas un élément définitif des cadres administratifs. Son recrutement donne d'ailleurs lieu à difficulté dans la périphérie des centres industriels, où la main-d'œuvre est recherchée. Et dans l'hypothèse de vacance d'emploi, pour quelque motif que ce soit, force est de recourir à des intérimaires qui ne se contentent même pas de la rétribution allouée au facteur à traitement fixe.

Le facteur commence sa distribution, au plus tôt, à six heures du matin été, sept heures hiver. Sa marche, indiquée sur son bulletin d'itinéraire, est réglée de telle sorte qu'il desserve, dans un ordre décroissant d'importance et de proximité, les communes possédant le produit postal le plus élevé, ou les plus proches du bureau. Autant que possible, il suit, pour revenir, l'ordre exactement inverse de celui qu'il vient de parcourir, de manière à reprendre, au retour, les réponses aux lettres déjà distribuées. Cette combinaison est presque impossible à réaliser lorsqu'il s'agit de facteur de « relais », c'est-à-dire résidant dans la commune rurale qu'il dessert et obligé d'aller attendre, dans un lieu et à une heure déterminés, le passage de son collègue venu du bureau lui apporter le courrier à distribuer. Cette dernière organisation suppose une commune vaste, éloignée de la localité siège du bureau et n'est adoptée que lorsqu'il est impossible de faire autrement, les facteurs de relais échappant à toute surveillance.

La marche du facteur se poursuit à raison de 4 kilomètres à l'heure, temps d'arrêt pour la distribution et la levée des boîtes compris (768, I. G.). La remise des correspondances ordinaires se fait à l'entrée de la maison d'habitation. Le facteur ne monte aux étages que pour les autres plis : chargements, valeurs à recouvrer, etc. S'il n'y a pas de boîte, le destinataire est tenu de descendre à son appel. Sauf les cas d'erreur, il est interdit au facteur de reprendre les objets distribués. S'il dessert des localités dépourvues de bureau de poste, ou des sections écartées de la commune du bureau, il est tenu de recevoir en cours de tournée et d'ins-

crire sur son carnet les objets recommandés qui lui sont remis, contre paiement d'un droit de commission.

Sa tournée terminée, il ne doit, sous aucun prétexte, regagner son domicile avant d'être venu au bureau y déposer sa boîte, les objets non distribués, le montant des effets recouvrés, des mandats-cartes non payés à leurs destinataires, etc.

Nous nous sommes placé jusqu'ici dans l'hypothèse d'une seule distribution. C'est la règle pour les communes rurales. Elles ne peuvent obtenir pour leur agglomération principale une deuxième distribution que lorsque les produits postaux excèdent 1.200 francs ou, à titre exceptionnel, et lorsqu'il n'y aura pas dépense, si cette deuxième distribution devait porter chaque jour sur un certain nombre de lettres et de journaux. S'il y a concours entre plusieurs communes rurales, remplissant ces conditions, la préférence est accordée à celles qui possèdent une recette auxiliaire, puis à celles qui comprendraient le plus grand nombre de correspondances (art. 5.326).

Ceci est une première condition ; une seconde, qui revêt un caractère d'évidence, c'est qu'il y ait par jour deux arrivées de courrier, autrement dit que le bureau soit doté d'un service de transport de dépêches à deux ordinaires. Or, souvent, par suite de difficultés topographiques, ou pour raisons budgétaires, un seul courrier existe. Le service des transports commande donc, et nous en aurons d'autres preuves, celui de la distribution.

D'une façon générale, une seule distribution existe donc dans les communes rurales ; pour les communes siège d'un établissement de facteur-receveur, il y a le plus souvent une deuxième distribution, se limitant toutefois à la partie agglomérée. Remarquons, en passant, que le facteur-receveur est une espèce de Maître-Jacques, chargé à la fois de travaux de distribution, le maximum étant de 24 kilomètres, d'un service de guichet : trois heures au moins par jour, parfois même du transport de dépêches

(lorsque son parcours habituel ne dépasse pas 16 kilomètres).

Dans les recettes simples et surtout composées, le nombre de distributions est généralement beaucoup plus élevé. Il dépend toujours de la fréquence des courriers. Mais il rencontre une double limite. D'abord, la superficie du local des postes. Une ville n'obtiendra pas plus de facteurs que la salle de tri n'en peut contenir. Un tel état de choses a longtemps empêché Saint-Etienne d'être doté d'une brigade supplémentaire de vingt unités.

La deuxième limite, c'est le nombre de facteurs. Ils ne doivent pas faire plus de dix heures de service, y compris les travaux préparatoires à la distribution. D'autre part, la dernière distribution ne peut commencer après sept heures du soir en hiver, huit heures en été. Enfin, les quartiers de distribution des bureaux composés doivent être équilibrés de telle sorte que chaque tournée puisse être terminée à peu près à la même heure dans toute la ville, exception faite pour celles des facteurs-chefs ou sous-chefs, dont l'étendue est réduite de façon qu'ils partent les derniers, et rentrent les premiers. Il est bien évident que plus il y aura de facteurs, plus il sera facile d'échelonner les brigades de manière à ce qu'elles se succèdent au bureau sans s'y confondre et puissent emporter chacune le courrier apporté par des trains différents.

Mais si on examine la composition du personnel distributeur, on constate qu'elle dépend non seulement, comme il serait logique, de l'importance de la population des villes et des départements, ainsi que de leur activité économique, mais encore de causes inexpliquées. Un certain arbitraire fantaisiste semble avoir présidé parfois à la création des emplois de facteurs. Ou plutôt cet arbitraire est raisonné et il est des causes qu'on devine : influences d'ordre politique et présence aux affaires, à un moment décisif, de telle ou telle personnalité qui tint à donner satisfaction à sa circonscription électorale.

Laissons les grands centres, Paris, Lyon, Marseille, qui sont dotés d'un nombre de facteurs plus que proportionnel au chiffre de leur population, comparée à celle des autres villes. On pourrait invoquer ici, comme justification, toutes sortes de motifs, bien que pourtant l'élément essentiel devrait être, là comme ailleurs, le nombre d'habitants à desservir par unité de facteur. Examinons seulement quelques grandes cités, dont la population varie entre 100.000 et 150.000 habitants, et par suite plus aisément comparables. Nous trouvons, au 31 mars 1912, comme effectif de leur recette principale :

(*Voir le tableau page 119.*)

En supposant un supplément de personnel obtenu, il faut le répartir avec prudence et, en modifiant l'ancienne organisation, prendre bien garde que tel commerçant, recevant actuellement son courrier à une heure donnée, ne soit pas lésé, quand même le reste de la tournée s'en trouverait avantagé. Déjà, surtout dans les grandes villes insuffisamment desservies, l'arrivée tardive d'un train fait pleuvoir les réclamations, tant l'organisme commercial subit avec impatience la répercussion d'un trouble, même momentané, de la distribution. Est-il besoin de dire combien la chose serait prise avec plus de sérieux encore si le retard devait subsister ?

Pour se préserver de la masse des réclamations, l'Administration a deux guides : respect des droits acquis et principe que la distribution doit rayonner autour du bureau d'où partent les facteurs.

Principe des droits acquis (1). Dans une tournée, il faut

---

(1) Ce principe intervient même dans les questions de transport de dépêches postales, article 5274 : « En général, dans toutes les organi- « sations des services, les directeurs doivent chercher à concilier « autant que possible les droits acquis avec l'intérêt bien entendu du « Trésor et du public. » Voir aussi circulaire dite de la décentralisation (décembre 1911).

TABLEAU RÉCAPITULATIF DU PERSONNEL

composant l'effectif de quelques Recettes Principales situées dans des villes de 100.000 à 150.000 habitants

	TOULOUSE (1)	St-ÉTIENNE	NICE		NANTES	ROUEN (2)	NANCY
			ÉTÉ	HIVER			
Population locale	149.438	146.788	134.232		133.247	118.459	110.570
— départementale	442.065	643.943	334.007		666.748	868.879	517.508
Nombre d'unités : Sous-chefs de section	2	1	1	1	1	1	1
— Commis principaux	12	4	5	7	6	8	5
— Commis ordres et surnumres.	102	40	45	76	57	57	51
— Dames employées	»	»	»	»	»	3	»
— Sous-agents manipulateurs	3	3	»	»	5	4	10
Brigade de réserve : Unités rattachées	10	»	13	»	10	8	5
Gardiens de Bureau	19	7	5	5	8	11	9
Facteurs distributeurs : Chefs	4	3	3	3	3	3	2
— Sous-chefs	4	3	3	3	3	3	2
— de ville	132	79	112	159	92	90	58
— — suburbains	5	1	»	»	2	5	8
Nombre de distributions	4	4	4	4	5	6	4
Durée du service journalier	24 h.	24 h.	22 h.	»	23 h.	23 h. 45	22 h. 30
RÉCAPITULATION							
Agents de surveillance	14	5	6	8	7	9	6
— d'exécution	105	43	45	76	62	64	61
Facteurs distributeurs	145	86	118	165	100	101	70
Rapport de l'unité agent avec la populon locale	1.423 h.	3.411 h.	2.982 h.	»	2.149 h.	1.850 h.	1.812 h.
— — facteur — —	1.030 h.	1.706 h.	1.138 h.	»	1.332 h.	1.172 h.	1.580 h.

(1) Depuis, à Toulouse et à Saint-Etienne au moins, le principe d'une augmentation de personnel distributeur a été admis.

(2) L'importance de la population de la Seine-Inférieure l'emporte sur celle de la Loire, mais il faut tenir compte de l'aide prêtée à Rouen par un autre grand centre : le Havre. D'autre part, à Rouen et au Havre, fleurit le régime des boîtes de commerce qui apporte un concours efficace au service de la distribution.

évidemment un commencement et une fin. Or, ce commencement et cette fin ont pu être établis d'une façon purement arbitraire, mais ils sont. Les ans ont passé, et voici qu'un commerçant important est venu s'installer dans un immeuble desservi en fin de quartier. S'il réclame pour obtenir un meilleur rang et que la certitude soit acquise qu'une modification dans ce sens attirera les réclamations, même de très petits commerçants, on lui répondra : « Mille regrets, il y a des droits antérieurs aux vôtres ».

Et ce ne sont pas seulement les individus qui ont des droits acquis, mais encore les lieux. Lorsqu'il sera procédé à une création de facteur rural, de facteur auxiliaire, il est possible qu'on s'aperçoive qu'il aurait mieux valu précédemment faire d'abord desservir tel hameau important avant tel écart insignifiant. La modification ne sera admise que si elle ne soulève aucune protestation.

D'autre part, la distribution doit rayonner autour du bureau de poste pris pour centre. La périphérie sera toujours desservie plus tardivement et bénéficiera de moins de distributions que les quartiers avoisinant le bureau. Le fait s'explique par des considérations de distance, et aussi parce que la dernière distribution est forcément partielle. Elle arriverait après fermeture des maisons de commerce, l'éclairage est moindre dans la banlieue que dans le centre, d'où moindre sécurité pour le facteur et les correspondances. Et on ne peut demander à un homme d'être de retour en pleine nuit, alors qu'il aura parfois commencé son travail avant le jour.

Aussi le déplacement du bureau de poste a-t-il une réelle valeur économique. Il entraîne le transfert ou la création de restaurants, d'hôtels voisins, l' « Hôtel de la Poste », dont la clientèle est faite surtout de voyageurs de commerce désireux d'entrer, dès que possible, en possession de leur courrier ; puis, la formation de petits commerces qui viennent se grouper autour. Une conséquence, c'est

que le transfert d'un bureau suscitera parfois toute espèce de difficultés locales.

D'autres circonstances influent encore sur l'organisation de la distribution, mais plutôt comme entraves : situation des lieux, question des étrennes et question des boîtes.

Situation des lieux. — Dans les villes comme Lyon, Saint-Etienne, où, pour le tissage de la soie et du ruban, le maximum de lumière est nécessaire, le haut négoce habite volontiers des quatrième, cinquième étages. Comme il reçoit nombre de chargements que le facteur est obligé de monter, la distribution s'en ressent et il faudra tenir compte de ce fait. Notons, en passant, à Lyon, une bien vieille et bien curieuse coutume enracinée par l'usage malgré toutes les prescriptions administratives : le sou par étage au profit du facteur. A Bordeaux, au contraire, les bureaux d'un grand commerçant sont facilement à un entresol, et les appartements au premier ; le service en est rendu plus aisé. La distribution reflète donc exactement la physionomie d'une ville.

Boîtes de commerce. — C'est une particularité administrative qui constitue une prime au mauvais service. Si les commerçants recevaient leur premier courrier suffisamment tôt, ils n'auraient pas besoin de s'abonner. Mais ainsi disparaîtraient les remises, atteignant parfois un chiffre considérable, allouées par moitié au receveur, aux agents pour l'autre moitié. C'est une considération qui ne doit pas être perdue de vue dans les questions d'organisation

Etrennes. — Les facteurs sont consultés au moment de l'établissement des itinéraires. Ils discutent âprement sur l'attribution de telle ou telle maison et invoquent les traditions. Parfois, naissent des conflits nécessitant l'intervention du brigadier pour départager les adversaires. Des précédents sont créés. Il faudra en tenir compte dans toute innovation, car compter qu'une organisation sera viable

si elle va à l'encontre des désirs du facteur est chose folle. Sans parler de la force d'inertie, ils susciteront les réclamations de gens qu'ils desservent, auxquels les raisons de se plaindre ne manquent pas.

Section II. — **L'Organisation du Service**
Création des Bureaux

Si la distribution est rattachée par des liens étroits au transport des dépêches, l'organisation des services ne dépend pas moins de celui-ci. Une modification dans la marche des courriers change l'état d'organisation d'un bureau, son règlement intérieur, et peut avoir de l'influence sur les indemnités de service de nuit et supplémentaire de jour (midi à deux heures). D'autre part, lorsqu'une étude est faite en vue de la création d'un établissement postal, la première préoccupation est d'assurer les relations avec le réseau général, de voir comment les correspondances seront reçues et expédiées, quel point précis servira de tenant et d'aboutissant à l'échange des dépêches: Le transport est donc le nerf de l'organisation.

Cette première question du transport des dépêches tranchée, correspondant d'ordinaire à une dépense (sauf s'il s'agit d'un établissement de facteur-receveur dans les quelques cas où le service pourra être assuré à charge d'emploi), vient ensuite le problème de la distribution. Elle se chiffrera d'ordinaire, elle aussi, par une dépense à prévoir. S'il peut y avoir économie de distance, en raison du parcours qui ne sera plus effectué entre l'ancien bureau d'attache et le bourg où va être installé le bureau à créer (à la condition toutefois qu'une deuxième distribution ne soit pas en même temps concédée), le traitement du facteur-receveur n'en sera pas moins supérieur à celui du facteur à supprimer dans l'hypothèse la plus favorable. Des frais de régie sont également alloués et les heures de départ

et d'arrivée des courriers pourront donner lieu à indemnité de nuit et parfois même de jour (service supplémentaire). Il faut tenir compte, enfin, des frais pour l'acquisition des timbres, cachets, fourniture d'imprimés. En regard, par contre, viennent se placer l'économie résultant, le cas échéant, de la suppression de la recette auxiliaire rurale, et le produit postal, tant de la Commune considérée que celui des Communes destinées à y être rattachées dans le cas où leurs Conseils municipaux auraient donné un avis favorable.

La différence entre les recettes et les dépenses — qui pourra être négative — représente le coefficient économique du bureau à concéder. A côté, vient se placer le coefficient postal, exprimant numériquement son importance éventuelle. Des points sont accordés, calculés d'après le produit postal, le nombre des habitants appelés à faire partie de la nouvelle circonscription postale, la distance de l'établissement de poste le plus proche. De plus, des bonifications existent dans le cas où la Commune serait chef-lieu de canton, siège d'un bureau téléphonique et si l'on peut prévoir la concession d'une nouvelle distribution, une avance dans l'expédition ou la remise des correspondances.

Les Communes faisant l'objet d'une proposition seront comprises dans un classement général permettant de connaître les premières à doter d'un bureau, en se tenant dans la limite des crédits budgétaires. Tous les cinq ans, d'ailleurs, à la suite du recensement et de la revision du produit postal afférent à chaque Commune (donné par un comptage portant sur les correspondances originaires ou à destination de chacune d'elles pendant une durée de deux semaines), l'ensemble des études est l'objet d'une revision minutieuse.

Mais les Communes attachent le plus grand intérêt à obtenir un bureau en raison des multiples avantages qui en dérivent : création d'un service du courrier, avance

dans la remise et l'envoi des correspondances, facilités plus grandes données aux habitants pour effectuer les diverses opérations. Cet intérêt, dont la marque est le sacrifice pécuniaire qu'elles consentent pour obtenir la réalisation de ce désir, les poussera à faire pression sur l'Administration par tous les moyens dont elles disposent. Le rang occupé dans le classement n'a plus que la valeur d'un prétexte.

Tous les cinq ans aussi, il y a classement général des bureaux existants, d'après leur importance postale, télégraphique, téléphonique, calculée d'après une multitude d'éléments auxquels correspondent des coefficients variés : nombre et catégories d'opérations, nombre des courriers, montant des remises, chiffre et composition du personnel, nombre des établissements-succursales rattachés, population, situations administrative, judiciaire, militaire, etc. Le rang obtenu aura, celui-là, une réelle valeur. La revision des frais d'aide en dépend et aussi l'élévation des bureaux aux catégories supérieures de recette-composée et de recette simple de première, deuxième classes, exerçant souvent une influence décisive sur le traitement, l'avenir des receveurs et entraînant parfois leur déplacement.

Plus facilement, une Commune pourra obtenir une recette auxiliaire de l'Etat, bien qu'ici on retrouve encore le classement, déterminé, s'il s'agit d'une recette auxiliaire rurale, par le nombre d'habitants appelés à en faire usage et par la distance la séparant du bureau le plus rapproché, facteurs auxquels vient s'ajouter, pour les recettes auxiliaires urbaines, le nombre global des opérations effectuées pendant l'année précédente par les habitants du quartier. Inutile de dire que, pour les villes, le calcul des éléments de population et d'opérations est nécessairement arbitraire.

Ici, les charges de l'Administration sont, à vrai dire, réduites au minimum. Il n'y a pas de personnel distributeur. Le local est fourni par le gérant. Celui-ci reçoit une

rémunération calculée d'après le nombre et la nature des opérations. Il existe toutefois un minimum de 200 francs par an pour les recettes auxiliaires urbaines, et les recettes auxiliaires rurales dont les gérants auraient été choisis avant l'arrêté ministériel du 17 mars 1902 ; de 100 francs pour les autres recettes auxiliaires rurales, abstraction faite de la remise sur les timbres-poste, qui est toujours acquise. Dans les grandes villes, le montant de ces remises atteint parfois un chiffre élevé malgré le tarif réduit appliqué aux opérations effectuées en nombre par le même expéditeur, en raison de la chasse au client à laquelle se livrent les gérants (1).

---

(1) On trouvera la constatation officielle de ce dernier abus dans une circulaire de juillet 1910. « Les préposés sont, par suite, incités à se « livrer auprès du public à une propagande intense en vue d'attirer « à leur bureau la clientèle qui dépose simultanément un grand « nombre d'objets ; l'Administration a le devoir de s'opposer à cette « tendance des gérants, tous les jours plus marquée, qui lèse les « intérêts du Trésor sans profit pour le public. Les Inspecteurs devront « s'assurer tout spécialement que les gérants ne divisent pas les opéra- « tions en nombre supérieur à 10, en intercalant entre elles des « opérations effectuées isolément. » (C'est le procédé classique employé par les gérants, le taux de la remise par opération variant suivant qu'un même expéditeur effectue ou non un nombre d'opérations supérieur à 10.)

Dans le *Bulletin* de mai 1912 (rapport de ses membres faisant partie du Comité consultatif des P. T. T.) et à propos de l'établissement de recettes auxiliaires dans les grands magasins, l'A. G. a fait connaître sa doctrine. « Nous ne pouvons pas laisser installer de véritables « bureaux de poste où le travail serait fait par un personnel de « fortune. Nous avons déjà signalé l'abus de recettes auxiliaires « recevant 1.000 francs par mois de remises de l'Administration et « faisant exécuter le travail par deux employés à 150 francs par mois, « le bureau d'attache restant chargé de la vérification des opérations. « La recette auxiliaire n'a pas pour but l'exécution du travail au « rabais. Elle doit donner plus de souplesse au service, plus de facilités « au public. Pour cela, le nombre des recettes auxiliaires doit être « multiplié à l'infini, le nombre des opérations effectuées dans chacune « d'elles demeurera ainsi peu important. »

L'A. G. propose donc, toutes les fois qu'une maison de commerce aura un trafic important, l'installation de guichets annexes dépendant du bureau voisin, ou même d'un bureau de poste véritable, lorsque l'importance du travail justifiera de telles créations.

Adopté par le Congrès. — Le Comité consultatif, puis l'Administration, se sont ralliés à cette manière de voir (approuvée par la Chambre lors de l'interpellation Berry).

Des services réels ne sont pourtant rendus par eux au public que pour le paiement et l'émission des mandats et, le cas échéant, pour l'échange des communications téléphoniques. Les chargements et télégrammes, en raison du double travail de manipulation et de transmission, sont fréquemment retardés. De son côté, le bureau d'attache est surchargé de vérifications multiples portant sur toutes les opérations effectuées par les gérants, dont le travail ne peut être considéré comme très sûr.

D'autre part, la retransmission des fonds de commerce auxquels est liée une recette auxiliaire pourra un jour soulever les difficultés engendrées dans le passé par les offices. L'Administration a cru parer aux dangers. Elle fait signer à tout gérant, ou plutôt à toute personne « chargée de la gérance », une déclaration spécifiant qu'il n'acquiert ainsi aucun droit pour l'obtention d'un autre emploi administratif. La recette « continue d'être la pro-« priété de l'Etat qui pourra la supprimer ou la transférer « à son gré dans un autre immeuble. Elle ne fera, pas plus « que le titre de gérant, l'objet d'aucune transaction et ne « sera mentionnée dans aucun contrat de vente, de loca-« tion ou autre concernant l'immeuble visé dans la déci-« sion de concession » (4.936, I. G.). En réalité, ancien et nouveau gérants, se mettent toujours, au préalable, d'accord sur l'acquisition de la recette auxiliaire. La nomination par le directeur n'a donc, le plus souvent, que la valeur d'une consécration.

Les recettes auxiliaires rurales peuvent, à titre exceptionnel, être chargées d'un service d'expédition et de réception des correspondances, à condition que les frais en soient supportés par les Communes ou les concessionnaires — car des recettes auxiliaires, dites à gérance gratuite, peuvent être obtenues par de simples particuliers avec pour toute rétribution la remise sur la vente des timbres-poste.

Enfin, moyennant le remboursement intégral de tous les frais, tant de création que d'entretien, les Communes

pourront être dotées de l'établissement postal de leur choix : recette, facteur-receveur, etc. Pour consolation, elles ont la perspective de voir le nouveau bureau augmenter le mouvement des correspondances, le produit postal, améliorant ainsi leur rang dans le classement.

Section III. — **Les Courriers**

Mais, remarquions-nous plus haut, le cœur de l'organisation, c'est le service du *transport des dépêches* dont déjà l'importance était apparue, en matière de distribution. Il mérite donc quelques détails. De quelle façon va-t-il être assuré ? Ses conditions d'exécution dépendent évidemment de la situation des lieux et de la distance séparant le bureau de la gare voisine. Les directeurs ont ici une certaine latitude. Ils peuvent réaliser d'office, depuis la circulaire de 1911, dite de la décentralisation, « les modifica- « tions qui n'entraînent pas dépense et n'affectent pas la « situation du personnel » (art. 5.266) ; mais, ils sont tenus, « en général, dans les organisations de service » — et la formule semble bien déborder le cadre du service des transports pour lequel elle est spécialement édictée — « de « chercher à concilier, autant que possible, les droits « acquis avec l'intérêt bien entendu du Trésor et du « public » (art. 5.274). C'est ainsi que « lorsqu'un trans- « port de dépêches arrive à fin de bail sans que le marché « ait pu être renouvelé à temps, le directeur confie le « service, autant que possible et à prix égal, à l'adjudica- « taire provisoire ou à l'entrepreneur sortant » (5.298).

Selon la situation locale, le directeur opte entre les transports par voie de terre et les services en chemin de fer, tant par réseau d'intérêt local que par réseau d'intérêt général.

En ce qui concerne les *services de la voie de terre*, le transport peut être effectué par le facteur-receveur, à

charge d'emploi : par les sous-agents d'un bureau, à condition qu'ils y consentent et moyennant rémunération fixée à 0 fr. 30 par heure de jour, 0 fr. 60 par heure de nuit. Mais leur emploi ne peut être généralisé parce qu'ils doivent effectuer ce service en dehors de leurs vacations normales, et qu'il est impossible de leur donner un trop long trajet en raison des distances déjà parcourues dans la journée.

En dehors de cette hypothèse, force est donc de recourir à l'adjudication du service, qu'il soit à pied ou en voiture, ou mieux encore en automobile (1). De cette adjudication sont exclus les sous-agents, titulaires ou auxiliaires. Les règles rappellent celles admises, en général, pour les marchés de l'Etat. Aux articles 5.275 à 5.303 inclus, on trouvera des détails sur les avis d'adjudication, cautionnements provisoire et définitif, réception des demandes de soumis-

---

(1) Article 5268 : Le directeur recherche autant que possible à faire bénéficier le service postal de l'emploi des automobiles pour le transport des dépêches.

En fait, la substitution du transport en automobile au transport en voiture a causé parfois des déboires ; le service est plus coûteux, difficilement utilisable en hiver dans beaucoup de régions. Et nous ne parlons pas de l'instabilité financière de telles entreprises.

On en pourrait dire autant et plus de l'emploi par la Poste des *Chemins de fer départementaux*. La circulaire dite de décentralisation (*B. M.* de décembre 1911, p. 569), rappelée par circulaire du 19 août 1912, contient les dispositions suivantes :

« Aucun courrier de la voie de terre ne doit être maintenu ou établi, « sauf instructions spéciales, *parallèlement à une voie terrée* et pour « suppléer aux imperfections de l'horaire des trains ; il importe que « le Trésor bénéficie pleinement, en ce qui concerne les dépenses « postales, des sacrifices consentis pour l'établissement du réseau ; au « reste, ce principe tutélaire a été formulé par le Parlement lui-même ; « les directeurs doivent veiller à son application.

« S'il s'agit d'une nouvelle ligne, ils s'efforcent d'obtenir l'insertion « dans le cahier des charges de clauses aussi favorables que possible ; « au moment de l'étude des horaires, ils interviennent également pour « exprimer leur avis et formuler éventuellement leurs objections. Au « cas où ces dernières ne sont pas admises, ils informent le Préfet de « l'obligation où ils se trouvent d'utiliser les trains quelle que soit leur « marche et de supprimer les transports parallèles à la voie. »

Ces dispositions ont entraîné la suppression des services par courrier en voiture partout où les chemins de fer départementaux ont été construits. La conséquence a été, sur nombre de points, parfois pour toute

sion, instruction des candidatures, commission d'adjudication, etc.

Notons seulement que, comme tous les marchés passés par l'Etat, ils contiennent des clauses exorbitantes du droit commun : droits étendus de la commission d'adjudication, statuant sur l'admissibilité des candidats, approbation des résultats par le directeur pour les seules adjudications qui n'ont donné lieu à « aucune réclamation ou protestation, tant de sa part que de celle des soumissionnaires, et à condition que le prix le moins élevé demandé soit inférieur à 500 francs par an et non supérieur de plus de 20 % à la fois au prix de l'ancien marché et à la moyenne de prix kilométrique des entreprises similaires existant dans le département » (art. 5.290); les autres adjudications sont approuvées par le ministre. Il faut remarquer pourtant que l'Administration, lorsque le service est compromis par une cause quelconque imputable à l'entrepreneur, ne va pas, en général, jusqu'au bout de son droit. Elle aime mieux se borner à prononcer la résiliation du marché.

---

une région, un retard des plus sensibles dans la distribution. Coïncidences non assurées, trains existant l'hiver supprimés l'été, toutes circonstances ayant une influence sur la marche des correspondances, sont les inconvénients fréquents du nouveau mode de transport. Les Inspecteurs des Finances ont signalé le fait dans diverses vérifications ; les populations, les municipalités, la presse, se sont plaintes ; dans telle ville importante, — pas très loin de Vichy — une véritable émeute s'est produite, les commerçants recevant leur courrier deux heures plus tard que par le passé. Le mal subsiste.

Mais, l'homologation des tarifs ? C'est une formalité. Aux représentations faites par le service postal, les Compagnies auraient répondu que l'Etat, ne payant pas, ses droits pouvaient être considérés comme rudimentaires. La clientèle postale aurait pour elle une importance restreinte ; la seule chose les intéressant, c'est le transport des voyageurs et surtout celui des marchandises. Les Ponts et Chaussées, en transmettant de telles réponses, rappellent discrètement le vieil adage : « où il n'y a rien... la Poste perd ses droits ». La cause profonde de cet état de choses, la situation financière des Compagnies, a été analysée par M. Bouvier, dans ses *Régies Municipales*, p. 167 et suiv. (à propos des concessions de tramways).

Chose donc des plus curieuses et presque paradoxale, l'emploi de certains moyens nouveaux de locomotion, préférés à l'antique système des courriers en voiture, donne parfois lieu à de sérieux mécomptes.

Les autres particularités concernant les conditions spéciales exigées des candidats : aptitude physique pour service à pied, ressources pécuniaires pour les services à exécuter en voiture, renseignements de moralité, fournis par le juge de paix, et (droit qui pourra dans des temps troublés redevenir d'actualité) faculté pour le préposé expéditeur de dépêches présumées contenir des valeurs importantes, d'inviter par écrit le maire à requérir l'escorte de la force armée.

Ajoutons que, si l'Administration s'estime liée par les clauses du contrat, elle n'admet pas que les entrepreneurs puissent arguer de la non-exécution des règlements administratifs. Ainsi, il est prescrit aux agents de ne pas former de dépêches pesant plus de 40 kilogr. L'Administration cependant refusera toute indemnité à l'entrepreneur accidenté en transportant des sacs excédant ce poids.

Pour les *services en chemin de fer*, le directeur use des préposés au service des entrepôts, des sous-agents, des conducteurs de train, des courriers auxiliaires, des courriers-convoyeurs, des agents ambulants.

Les deux premiers moyens sont employés à regret ; l'Administration prescrit de « faire assurer, autant que « possible, l'échange *direct* des dépêches entre les cour- « riers qui les transportent » (5.268). Toutefois (5.265), lorsque cette condition ne peut être remplie, « il est cons- « titué des entrepôts de dépêches qui sont gérés, dans la « majorité des cas, par des préposés spécialement affectés « à ce service ». Ces préposés sont : les entreposeurs (commissionnés), pour les bureaux les plus importants ; les gardiens d'entrepôts (auxiliaires), pour les autres, rémunérés à raison de 0 fr. 35 par heure de jour, 0 fr. 40 par heure de nuit, plus une indemnité pour frais d'éclairage et de chauffage. Ils sont placés sous l'autorité du receveur de la localité et soumis à la double surveillance des contrôles sédentaire et ambulant. « Certains entrepôts de faible « importance peuvent même être gérés par d'autres sous-

« agents, par des agents des Compagnies de chemins de « fer, voire même par des particuliers » (5.265).

L'Administration prescrit également de n'avoir « recours « à l'intervention des agents de chemins de fer qu'en « l'absence de toute autre solution ou si cette combinaison « est de beaucoup la plus économique ». Leur rémunération est fixée de gré à gré, mais à forfait : par l'entente des Compagnies et de l'Administration, s'il s'agit du réseau d'intérêt général ; sur des bases variant dans chaque espèce, s'il s'agit de lignes d'intérêt local ou de tramways.

Arrivons aux courriers et agents ambulants. Ici on continue d'être dans le domaine du transport, mais dans une région différente. Nous avons vu le transport des dépêches distinct : d'un côté de la distribution, de l'autre de l'organisation proprement dite. Il va se transformer à demi et devenir lui-même organisation. Privés du service ambulant, les cadres de la poste seraient rigides : dépêches des bureaux du département avec leur recette principale, dépêches des recettes principales avec la recette principale du département de la Seine, telles seraient les grandes lignes de l'organisation. Elle a existé dans le passé, avant la création des ambulants. Elle a existé depuis, aux jours de la deuxième grève postale, où l'Administration, réduite à son seul personnel sédentaire par la défection des ambulants qu'il lui était impossible de remplacer, voulut gagner du temps en se servant d'une organisation de fortune, fonctionnant tant bien que mal, mais fonctionnant. Grâce aux ambulants, la distance, qui était l'ennemie, devient l'auxiliaire, et sur toutes les voies ferrées, grandes et petites, des ambulants grands et petits, ambulants secondaires et ambulants auxiliaires, recueilleront à chaque instant les correspondances déposées dans les boîtes des gares ou dirigées sur eux par les bureaux sédentaires et les trieront en chemin.

Déjà, dans les entreprises en voiture, point l'aube du service ambulant. Il peut leur être prescrit, en effet, d'adapter

une boîte mobile aux voitures et de stationner pendant une minute, aux endroits fixés par le directeur, pour recevoir les lettres. De même, l'entrepreneur d'un service de dépêches en voiture, à cheval ou à pied, peut être tenu de lever les boîtes aux lettres situées sur son passage et, s'il y a lieu, la boîte de la gare ou de l'entrepôt auquel il aboutit. La chose s'accentue et se généralise avec les courriers et bureaux ambulants : en principe, tout bureau sédentaire rattaché à une ligne de chemin de fer échange, avec les courriers en service sur cette ligne, des enveloppes-dépêches contenant les lettres et cartes postales que les courriers peuvent utilement diriger. A plus forte raison en est-il de même des bureaux-gares — les pontons — dont c'est l'unique raison d'être de trier presque sans discontinuer, de jour et de nuit, la masse de correspondances qui leur arrivent des divers points de la région.

Ce qui caractérise toutes les variétés d'ambulants que nous allons étudier, c'est que — et il en est de même des bureaux-gares — ils ne concourent pas à la perception des taxes et n'effectuent aucune opération de recette ou de dépense. Ce sont essentiellement des bureaux de passe. Ils se bornent au tri et à l'expédition des correspondances. Leur personnel est mixte : le personnel des directions d'ambulants chargé des opérations, de surveillance et d'ordonnancement ; les brigadiers-chargeurs et chargeurs (commissionnés), chargeurs auxiliaires affectés dans les gares et entrepôts au transbordement et à l'escorte des dépêches sont sédentaires ; le personnel de tri et ses gardiens de bureaux sont ambulants.

Les courriers-convoyeurs et courriers auxiliaires se rattachent au service ambulant par la nature de leur service et hiérarchiquement au service sédentaire. Ils se distinguent encore des ambulants proprement dits en ce qu'ils travaillent sur des lignes de faible importance. Ils font l'office de petits ambulants. Les premiers, seuls, sont commissionnés, les courriers auxiliaires étant rémunérés à

raison de 0 fr. 35 par heure de jour, 0 fr. 40 par heure de nuit. Ni les uns ni les autres ne manipulent de chargements (tout comme les entrepôts). Ils trient, en cours de route, les seuls lettres, cartes-postales, journaux déposés en dernière limite d'heure et se servent d'enveloppes-dépêches à l'usage des services destinataires sans observer la distinction fondamentale des passes et des plis pour le correspondant lui-même. Les objets à destination de stations déjà traversées, ceux qu'ils ne pourraient acheminer utilement, sont compris dans l'enveloppe à destination du bureau, point extrême de la route. Ils travaillent seuls sur chaque ligne et ne sont pas spécialisés par direction.

En raison de ces diverses circonstances, leur travail n'est pas très efficace. Aussi, sur les lignes transversales les plus chargées, leur substitue-t-on, de plus en plus, les ambulants secondaires (exemple : Lyon à Saint-Etienne, Roanne à Chagny), formés ordinairement de deux agents occupant deux compartiments juxtaposés d'un wagon de deuxième classe. Ils trieront les chargements, sépareront les « passes » des correspondances pour « la ville » et feront ainsi besogne définitive.

Nous arrivons enfin au service ambulant proprement dit. Il est autonome et constitue l'ossature de l'organisme postal. Il forme un système centralisé et calque assez parfaitement l'organisation par grands réseaux des Compagnies. Sauf les ambulants des Pyrénées, issus de Bordeaux, et ceux de la Méditerranée, partant de Marseille, tous aboutissent à Paris. Les lignes à grand parcours, comme Paris-Lyon-Marseille, ne sont pas desservies de bout en bout par le même service. Elles sont divisées en sections, sur lesquelles circulent, tant au retour qu'à l'aller, un ou plusieurs services qui, lorsqu'ils ont une appellation identique, se distinguent par l'indication 1°, 2°, 3° la suivant immédiatement. Un même service ambulant comprend 4 et 5 brigades, composées chacune d'un chef de brigade,

de commis principaux, commis, gardiens de bureaux, et distinguées entre elles par les lettres A, B, C, etc.

Pour l'organisation du réseau ambulant, l'Administration a fait usage de la faculté que lui confèrent les cahiers des charges, déjà étudiés, de placer gratuitement dans les trains-poste autant de wagons qu'il lui est nécessaire. Le dédoublement des services a pu se faire et des ambulants être placés sur des trains parcourant successivement les lignes les plus chargées, grâce au droit appartenant à l'Etat de placer un wagon-poste dans chaque convoi.

Un obstacle au développement des ambulants était l'insuffisance d'espace des wagons. Un premier remède a été apporté à cet état de choses par les « wagons-jumelés » se composant de deux voitures accouplées, l'une à l'autre, par une passerelle et maintenues par un tambour à soufflet. Le procédé ne suffisant plus, on a dédoublé les services les plus encombrés, en plaçant deux brigades différentes dans un même train, chacune opérant indépendamment de l'autre et ayant ses agents et ses wagons distincts. Une grande ligne est ainsi sectionnée en plusieurs tronçons, à chacun desquels est affecté, depuis Paris, un ambulant distinct qui prolonge parfois son service sur un embranchement.

Enfin, pour séparer les opérations de tri du transport des dépêches, celles-ci ont été disposées dans des allèges, wagons non aménagés.

Si, considérant la masse des services, lignes, sections de lignes, brigades, on essaie une classification, une grande et fondamentale distinction apparaît : celle des ambulants de nuit et des ambulants de jour, la transition étant faite par les petits ambulants de nuit, quittant Paris entre onze heures du soir et une heure du matin, de trajet limité, et servant à décharger les grands ambulants de jour.

Les ambulants de nuit sont les plus importants. C'est de nuit que s'effectue la plus grande partie des opérations postales de tri. C'est que, de cette façon, et pour s'en tenir aux

ambulants issus de Paris, il leur sera possible d'emporter les correspondances déposées dans la soirée, et surtout les journaux, ce qui permettra leur remise entre les mains des destinataires à la première distribution du lendemain matin (1). Une sous-distinction est celle des ambulants montants et descendants. Les ambulants de jour descendants font dépêche avec les ambulants de nuit remontants ; réciproquement, les ambulants de jour remontants communiquent avec les ambulants de nuit descendants. Le travail est différent. Celui des ambulants descendants est surtout un travail de division et de répartition, tandis qu'il est pour les ambulants montants de réunion et de groupement (2).

La besogne commence en gare quelque temps avant le départ du train. Les casiers sont divisés en « côtés », chaque côté comprenant les bureaux afférents à une station ou à plusieurs stations successives. On procède d'abord au tri général par côtés, puis au tri parcellaire entre les cases des différents côtés, chaque agent étant plus spécialement chargé de desservir un ou plusieurs côtés déterminés.

Dans cette tâche, les ambulants sont aidés, jusqu'au départ des trains, par les sédentaires de la ligne, puis, après le départ des trains, parfois au moyen d'un ou plusieurs agents dits « à cheval ». C'est un personnel de renfort

---

(1) Le travail postal d'expédition des correspondances est, par nature, un travail de nuit. Artificiellement, l'Administration tend à développer l'usage de celui-ci au télégraphe et au téléphone par les réductions de tarif dont bénéficient lettres-télégrammes et conversations échangées la nuit.

(2) Herman, ouv. préc. ; M. Ferrière, dans les *Annales de la Poste*, numéro 4, a donné, en juin 1911, à propos de l'organisation du service ambulant, les chiffres suivants faisant connaître la situation numérique du personnel ambulant :

Ambulants proprement dits	176 services, dont 101 ont leur point d'attache à Paris. 471 chefs de brigade, 248 commis principaux. 2677 commis et surnuméraires, 774 commis ambulants.
Services par sous-agents	561 courriers-convoyeurs. 1660 courriers auxiliaires

accompagnant la brigade jusqu'à un point déterminé, et revenant à Paris avec la brigade d'un train montant.

En cours de route, les ambulants incorporent, au tri commencé en gare, les correspondances recueillies dans les boîtes des gares ou arrivant dans les dépêches formées par les bureaux sédentaires ou les autres ambulants. Ils forment également des dépêches à l'adresse de ces bureaux, dépêches qu'ils déposent soit aux gares, dont dépendent ces bureaux, soit, si le train n'y stationne pas, au précédent arrêt. Dans cette dernière hypothèse, elles seront reprises et acheminées par un courrier-convoyeur circulant dans le train omnibus passant un peu après.

Enfin, quand il s'agit de divers services ambulants compris dans un même train, comme des fausses directions ont pu être faites par les bureaux correspondants, ils s'adressent les plis concernant respectivement chacun d'eux au moyen de dépêches dites de « rebuts ».

L'organisation ambulante est-elle définitive ? Le problème de sa disparition a déjà été posé. Il le fut au temps de M. Simyan et ne contribua pas peu à aigrir les ambulants contre leur Sous-Secrétaire d'Etat. Evidemment, l'Administration cherchait, alors surtout, à faire disparaître le foyer de la résistance dans les P. T. T. Mais d'autres prétextes existaient : les ambulants reçoivent une indemnité annuelle de déplacement et on tend de plus en plus à leur allouer, pour le service de nuit qu'ils effectuent, c'est-à-dire pour la majeure partie de leurs heures de travail, le tarif général payé aux autres agents. D'autre part, l'augmentation de vitesse imprimée aux trains, jointe à l'augmentation du trafic, pourra dans l'avenir empêcher les correspondances d'être toutes triées en cours de route. On songeait donc à substituer aux ambulants les bureaux-gares.

En admettant même que cette solution présentât des avantages au point de vue de l'exécution du service — ce qui reste à démontrer — et que ces éléments de temps et

distance qui ont donné naissance aux ambulants aient fini par se retourner contre eux, on peut se demander si des préoccupations nouvelles n'assureront pas leur maintien et leur progrès. Les relations économiques s'entrecroisent et s'amplifient, les rapports internationaux grandissent démesurément ; qui sait donc si demain ne verra pas la formation de grands ambulants internationaux, tel le Paris-Vienne-Constantinople, assurés alternativement et sur leur entier parcours par des services nationaux, voire peut-être par un personnel international (1).

C'est de Paris que partent la majorité des bureaux ambulants et c'est aussi vers Paris qu'ils convergent. Les dépêches formées par les ambulants arrivants sont expédiées, soit directement sur les autres gares, soit sur les bureaux d'arrondissement, pour les correspondances à l'adresse même de Paris, soit sur la recette principale. Celle-ci est un organe important dans l'organisation postale. Bien que non comparable au rôle joué par le Central Télégraphique Parisien, dans le monde du télégraphe, son action n'en présente pas moins une réelle importance. Elle compte un grand nombre de guichets et reçoit, tant au dépôt qu'à l'arrivée, la masse des imprimés non urgents expédiés de Paris à destination de la province, ou provenant de cette même province et distribuables dans la Seine (Paris compris) et la Seine-et-Oise. Elle centralise aussi les enveloppes de recouvrements, envoyés de Seine et de Seine-et-Oise et les dirige sur les chefs-lieux des départements. Elle fait dépêche avec tous les ambulants partant de Paris et leur adresse la plus grande partie des correspondances pour les départements qu'elle a groupées. Le reste est compris dans des dépêches qu'elle forme : pour les bureaux de la Seine et de Seine-et-Oise sur laquelle

(1) Un essai de ce genre fonctionne sur le bureau maritime Havre-New-York, assuré à l'aller par des agents américains, au retour par des agents français.

rayonne aussi son influence, pour les recettes principales les plus importantes, enfin pour divers autres bureaux avec lesquels elle a un trafic assez prononcé.

Mais c'est surtout dans les relations internationales qu'elle exerce une action certaine. La section de « Paris-étranger » comporte tout un personnel. Elle forme dépêche avec les bureaux sédentaires et ambulants les plus importants de l'étranger, ainsi qu'avec les bureaux maritimes et les bureaux flottants. A l'importance que lui donne déjà sa situation naturelle, la recette principale de la Seine joint donc celle résultant de son choix comme *bureau d'échange.*

Les relations internationales sont, en effet, assurées au moyen de rouages spéciaux. Les bureaux d'échange sont les bureaux sédentaires (maritimes y compris), ambulants ou flottants, désignés pour correspondre directement avec les offices coloniaux ou étrangers. Ils centralisent à l'entrée en France, comme à la sortie, les correspondances provenant ou à destination de l'extérieur. Leurs dépêches scellées et étiquetées présentent, au delà de la frontière, cette particularité d'échapper, tant qu'elles cheminent en transit, au contrôle de la douane. Les préposés n'ont droit de visite et de vérification que sur les objets que le service postal est en train de travailler, extraits donc de dépêches déjà ouvertes. S'ils ont des soupçons sur une dépêche de transit, qu'ils la suivent jusqu'à destination.

Nous passerons rapidement, tant sur les *bureaux maritimes*, variétés de bureaux sédentaires établis dans les ports et participant à l'acheminement des correspondances échangées avec les pays d'outre-mer, que sur les *bureaux flottants*, fonctionnant à bord des navires et dont l'exécution est confiée à des agents embarqués portant le titre de contrôleurs des services maritimes postaux. Arrivons aux *Bureaux français à l'étranger.* Ils peuvent être considérés comme une filiale ou une ramification des établissements précédents. Ils ont été créés dans les escales étrangères où

n'existait pas de service postal régulièrement organisé. Quelques-uns d'entre eux ont disparu dès qu'un service des Postes a été organisé (Yokohama) ; d'autres, au contraire (Turquie et Egypte), ont été maintenus autant pour des raisons d'ordre politique que pour nécessités d'ordre postal. Ils n'en constituent pas moins un excellent moyen de comparer à l'étranger Postes françaises et Postes des autres nations, et la comparaison n'est pas à notre désavantage.

Section IV. — **La Caisse d'épargne**

A l'autre extrémité du monde postal, et à demi extériorisée en une institution distincte, apparaît la Caisse d'épargne postale (1). C'est un service mixte. D'un côté, il est doté d'un budget indépendant, d'un personnel spécial, payé par celui-ci, bénéficiant du repos hebdomadaire et auquel il est interdit d'être utilisé autrement que pour l'exécution des travaux de la Caisse d'épargne. Il possède aussi des instructions spéciales, les plus précises peut-être de toutes les instructions postales, lui permettant d'apporter dans l'exécution du travail, au moins jusque dans ces derniers temps (avant la « réorganisation » de la Caisse d'épargne), une minutie, un souci d'exactitude qui en font, dans la sphère postale, comme un coin avancé des régies fiscales. Par contre, d'un autre côté, ce personnel spécial est recruté dans le personnel postal, auquel, généralement, il

---

(1) Consulter en particulier les articles 2, 4, 7, 10, 11, 40, 366, Instruction CNE, service d'exécution ; 4, 5, 6, 22, 681, CNE, service intérieur.

Au cours de 1910, il a été effectué 7.359.302 opérations ayant donné lieu à un mouvement de fonds de 1.221.000.000 de francs, dont 625.344.468 fr. 54 pour les versements, 596.389.757 fr. 38 comme remboursements.

Le nombre de déposants est de 5.786.035, le montant du compte général de 1.709.714.869 fr. 14.

(Rapport au Président de la République, année 1910.)

retourne s'incorporer, la Caisse d'épargne constituant le plus souvent dans la vie d'un agent une étape, non une fin de carrière. Les guichets postaux sont guichets de la Caisse d'épargne ; les receveurs des Postes, ses principaux correspondants. Un agent de la direction affecté au « service départemental » sert d'organe de transmission entre les services postaux et les services spéciaux de Caisse d'épargne. Il tient pour tout le département et, le cas échéant, pour les départements rattachés, la comptabilité des opérations d'épargne (premiers versements, versements ultérieurs, remboursements), reprise elle-même dans les écritures tant du receveur principal que de l'agent comptable. Enfin, par les plis nombreux échangés à l'occasion du service, et qu'elle jette dans le flot postal, la Caisse d'épargne postale, apparue d'abord comme constituant un domaine propre et un peu fermé, achève de se rapprocher du reste du monde postal.

Partons de l'institution pour arriver jusqu'aux derniers rouages de l'organisation d'épargne en contact direct avec le public. La Caisse nationale d'épargne ouvre un compte courant à toute personne au nom de laquelle des fonds ont été versés, à titre d'épargne, à la caisse de l'un de ses correspondants (receveur, facteur-receveur). Un service administratif, section du Ministère des Travaux Publics, est chargé, sous le titre de Direction de la Caisse nationale d'épargne, de la direction et de la surveillance des opérations de la Caisse nationale. Les comptes courants sont tenus, en capitaux et intérêts, également par lui, s'il s'agit de livrets émis dans les départements de Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, ou par les soins de succursales étrangères, navales et régimentaires ; s'il s'agit d'autres livrets, le service des comptes courants est effectué par les « succursales » de la Caisse nationale d'épargne, la circonscription d'une « *succursale* » comprenant, avec le département où elle a son siège, le ou les départements voisins non encore pourvus de succursale.

Le Directeur des Postes et des Télégraphes du département, siège d'une succursale, a rang de directeur de ladite succursale et représente la Caisse d'épargne dans ses rapports avec le public. La gestion de chaque succursale est effectuée sous l'autorité et la surveillance du Directeur, par deux comptables qui tiennent contradictoirement les comptes courants individuels des dépôts ; le caissier, le teneur du double des comptes courants (contrôleur-teneur du double, dans les succursales où le contrôle et le double ont été placés dans la même main, organisation nouvelle qui, si elle simplifie le travail, lui enlève de sa précision), ayant sous leurs ordres un nombre variable de dames-employées. Le contrôle du travail des comptables de la succursale est exercé, d'une manière permanente, par un agent spécial ayant rang de rédacteur, placé sous les ordres immédiats du Directeur. Caissiers et teneurs sont responsables envers l'agent-comptable des faits de leur gestion et notamment de la validité des quittances de remboursement produites à l'appui des paiements et de la validité des pièces produites à l'appui d'une demande de remboursement après décès.

Les opérations matérielles de recettes et de dépenses sont effectuées par les divers correspondants pour le compte de l'agent-comptable de la Caisse nationale d'épargne. Elles sont centralisées dans les écritures des receveurs principaux suivant les règles applicables aux recettes et dépenses des Postes et Télégraphes. Le receveur principal, pour le département, et sous le contrôle du Directeur, règle seul mensuellement avec l'agent-comptable lesdites opérations.

Il est probable que la Caisse nationale d'épargne sera aussi chargée des chèques postaux quand ils seront institués (1). Ainsi se complétera, sous sa direction, le réseau

(1) Consulter surtout Théry, Paris 1909 (thèse), et Chastenet, rapport sur les chèques postaux présenté à la Chambre le 26 février 1908. On trouvera dans la thèse précitée un extrait du rapport Kœchlin

postal de banque et de prévoyance, commencé par la participation de la Poste aux articles d'argent et recouvrements, continué par l'aide prêtée aux Caisse d'épargne, Caisse nationale d'assurance contre la vieillesse ou les décès, Service des retraites ouvrières et paysannes. Qui sait même si le jour n'est pas prochain (nullement désirable d'ailleurs, au moins dans l'état actuel des choses) où elle participera d'une façon efficace à la perception de l'impôt ?

Nous nous sommes étendu un peu longuement sur l'organisation postale, peut-être l'ensemble en paraît-il confus. Considérons donc encore une fois la structure postale. Guidé par l'histoire, nous pouvons essayer de dégager les rouages essentiels de ce qui n'est qu'accessoires.

Et d'abord, écartons tous les guichets ouverts aux divers services de banque et de prévoyance : articles d'argent, recouvrements, Caisse nationale d'épargne et caisses annexes. Sans doute, ils jettent dans les voies postales une quantité de plis. Mais ils sont récents et ne remontent, à l'exception des « chargements », liés si intimement au transport des lettres, qu'à 1880 !

Débarrassée des précédentes attributions, la Poste ne se présente plus que sous l'aspect d'un grand service d'expédition et de remise des correspondances. Il faut remarquer que certaines parties de l'organisation postale sont proprement des services de départ et que dans les grands bureaux une spécialisation très nette existe entre les guichetiers et les agents chargés du tri.

Quel est l'essentiel de ce qui subsiste : agents séden-

---

contenant l'appréciation suivante sur les chèques postaux en Autriche : « Ce service, au cours de quelques années, est tellement entré dans les mœurs, que l'on ne pourrait croire à la possibilité sans lui de la vie commerciale en Autriche. »... « Tous les commerçants ou industriels sont prodigues de leurs éloges à l'égard de l'institution. » (P. 48 et 51.)

Nota. — En ce moment il serait question de rattacher aux articles d'argent le futur service.

taires, ambulants, service de la distribution ? L'histoire va encore nous renseigner à ce sujet.

La création des ambulants est relativement récente (1845). Ils constituent un perfectionnement du système postal primitif. Sans eux, la Poste ne serait plus qu'un amas de centres dotés parfois de satellites et se reliant les uns aux autres de proche en proche. C'est l'organisation du passé et aussi celle qui exista momentanément au temps des grèves postales, alors que l'organisme semblait se replier sur lui-même.

Grâce à leur entrée en ligne, les bureaux situés à proximité des voies ferrées, au lieu de faire d'interminables et minuscules envois, qui pour la recette principale du département, qui pour les autres recettes principales, économiseront un temps précieux, en même temps que s'accélérera le travail d'expédition. Ils jetteront, et avec eux les boîtes des gares, tout un flot de correspondances dans la circulation des grands ambulants qui, tout en cheminant, les porteront partout où elles doivent aller.

Privé du service ambulant, continue à subsister un organisme aux lignes pauvres, débarrassé de toute ramification et réduit à des services d'expédition et de distribution. Ce dernier peut être encore supprimé. Il ne date guère que de 1830. Auparavant, en effet, la distribution ne se faisait pas, le plus souvent, à domicile. Il fallait venir au bureau chercher les lettres qu'on attendait. Les boîtes de commerce et la poste restante sont les vestiges de ce passé et aussi le fait caractéristique de la différenciation profonde, observé dans l'organisation actuelle, entre la distribution assurée par les sous-agents et les services de tri confiés d'ordinaire aux agents.

Et plus rien ne reste que le bureau de poste et les courriers. C'est, en effet, les grèves le montrèrent amplement, le rouage le plus simple et le plus résistant de la machine postale.

§ 2. — L'ORGANISATION ÉLECTRIQUE

Nous avons, manquant d'espace, été très bref sur le monopole de l'Etat en matière d'électricité comparé au monopole postal. Pour la même raison, nous nous contenterons d'esquisser rapidement les organisations télégraphique et téléphonique.

Tout en convergeant, comme on le verra plus loin, elles présentent un contraste absolu. L'organisation télégraphique est venue d'en haut : elle a un caractère nettement politique et administratif. Il importait que le gouvernement, à chaque instant, eût, par ses préfets, ses sous-préfets, ses agents spéciaux, la perception très nette de ce qui se passait sur les divers points du territoire. On est donc parti de Paris pour construire les grands circuits régionaux et interdépartementaux reliant la capitale aux sièges des préfectures. De là, les lignes s'en sont allées aux sous-préfectures et ainsi de suite. Plus tard, bien entendu, des préoccupations d'un autre ordre, principalement commerciales, sont venues troubler la belle ordonnance du système, et des fils latéraux de jonction établirent des communications directes entre les villes voisines ayant des rapports fréquents. N'importe, sous les superfétations se devine la pensée primitive qui présida à l'établissement du réseau télégraphique.

L'organisation téléphonique, elle, est exactement inverse. Il ne s'agit plus d'un télégramme que l'on dépose, après quoi l'on s'en va ; ici, le demandeur est là, devant l'appareil, dans la posture d'une attente parfois impatientée. D'autre part, il a conscience de ne rien devoir à l'Etat, c'est lui qui paie, et non seulement la conversation,

mais encore la ligne qu'elle emprunte. Il ne demande rien au budget général, c'est sa commune, son département, sa Chambre de commerce qui ont fourni l'argent et, plus rapproché d'eux, par ses démarches et ses récriminations, il exerce sur ces personnalités collectives une action décisive. Aussi, plus de concessions faites au service officiel, — au moins à l'origine et en théorie —plus de franchise et de priorité : à peine des réductions d'abonnement accordées presque avec dédain ; liberté complète laissée aux abonnés pour la fourniture des appareils : ils pourront ainsi profiter des progrès qui vont naître presque fatalement sous la poussée de la concurrence.

Après que les principaux centres urbains eurent été pourvus du téléphone par les soins de la Société Industrielle, cette entreprise constituant dans les grandes villes une opération commerciale avantageuse, on est donc parti, un peu partout, du réseau local. Dans une agglomération de quelque importance, disposant de fonds suffisants, on a installé un bureau téléphonique auquel les abonnés étaient reliés, puis cherché à entrer en conversation avec les localités voisines pourvues du même service. L'impossibilité technique de communiquer à grande distance, jointe aux facilités données aux départements — organe intercantonal — par les lois de 1889 et de 1890, pour la construction des circuits, multiplièrent les relations locales et un ordre s'en dégagea : union du chef-lieu de canton aux chefs-lieux voisins de même catégorie, et, si possible, au chef-lieu de département ou d'arrondissement le plus proche ; liaison des localités d'un même canton à son chef-lieu. Aussi l'organisation téléphonique est-elle à base cantonale. Pour aboutir, il suffisait d'un Conseil municipal, puis de l'entente de plusieurs municipalités ; au besoin, d'ailleurs, les particuliers pouvaient se substituer à ces autorités. Les ailes ont poussé au nouveau venu et il a agrandi son champ d'action. Il est entré en relations avec des villes importantes, mais aussi plus éloignées. Les diffi-

cultés, à vrai dire, augmentaient en même temps. Il était plus difficile de mettre en branle le Conseil général ou la Chambre de commerce que la Commune. Que dire quand il a fallu quitter le département ? Le Conseil général voisin pouvait avoir d'autres soucis, surtout s'il représentait une circonscription administrative plus importante et qui a moins besoin de son voisin que celui-ci n'a besoin de lui. Enfin, ce n'est que tard, bien plus tard, qu'il a été possible d'atteindre la capitale. La dépense était beaucoup plus considérable et l'entreprise, intéressant une collectivité très étendue, touchait moins chacun de ses membres. Le département de la Loire, par exemple, possédait un réseau départemental à peu près complet qu'il n'avait encore aucun circuit direct avec Paris.

On a donc pris l'organisation téléphonique par le bout extrême, celui qui touche directement aux intérêts locaux. Des cabines et des réseaux ayant été formés, on s'inquiéta peu d'abord de trouver une issue à la masse des conversations qu'ils jetaient dans le service. Ce qui a manqué le plus, c'étaient les artères, les canaux de dégorgement. Aussi, à peine l'un d'eux était-il créé qu'il se trouvait encombré, tant était grand le flot des communications cherchant un passage. Nous souffrons toujours de cet état de choses.

Avec cet inconvénient, et en même temps la dissymétrie profonde qui caractérise l'organisation téléphonique, les avantages d'une telle manière de procéder n'en ont pas moins été réels. Un sacrifice pécuniaire étant exigé des localités demandant à être pourvues du téléphone, il y avait certitude de se trouver en présence de besoins réels. Les influences politiques ont moins joué que s'il avait fallu répartir entre les départements et organes locaux le produit d'un grand emprunt destiné à la création des réseaux et circuits. Enfin, l'Etat, une fois ses prêteurs remboursés sur le produit même des taxes qu'ils contribuèrent à créer, va se trouver en possession d'un réseau magnifi-

que, presque sans qu'il eût été obligé de faire appel aux ressources d'un budget déjà passablement obéré.

Et puis, si l'organisation téléphonique n'a pas le perfectionnement de l'organisation télégraphique, c'est qu'elle date d'hier. Au contraire, au moment où, par la loi de 1837, et la première d'entre les nations, la France, tout en ouvrant le télégraphe aux particuliers, édictait le monopole en matière électrique, seule de tous les pays, elle possédait déjà un réseau complet reliant Paris aux frontières, ainsi qu'aux principaux ports. Rien d'étonnant donc à ce que, tandis que M. Charles Dumont, dans son rapport général, constatait « que le télégraphe fonctionne dans « l'ensemble d'une manière très satisfaisante », le téléphone, au contraire, a pu donner prise aux critiques que l'on sait.

I. — L'Organisation télégraphique

Examinons donc de plus près l'organisation télégraphique. Le cœur, c'est le grand Central parisien. Avec son personnel nombreux (1), 96 commis principaux chargés de la surveillance, 725 commis et 757 dames préposés à la manipulation, 29 mécaniciens chargés de la réparation des appareils, 16 tubistes et 197 boulistes occupés aux travaux accessoires ; son peuple d'appareils : 2 Wheatstone et 259 Baudot écoulant le trafic sur les grands postes internationaux, Centraux régionaux et les plus importants des centres départementaux, 200 Hughes installés sur les postes de moyenne importance, 10 relais, 27 tableaux annonciateurs, 228 Morse, 162 sounders pour les bureaux

(1) Chiffres de 1909. Au Congrès de Bordeaux, Mme Pech, déléguée, a déclaré : « Au Central, de 1909 à 1912, il y a eu une augmentation « de trafic de 6 millions de télégrammes : il y a eu 65 fils de presse « en plus et, enfin, 80 à 90 postes ont été créés ou transformés. On « nous a donné pour cette augmentation de trafic 7 commis, 4 dames, « 1 commis principal. » (C. R. p. 152.)

secondaires, il commande vraiment tout le service télégraphique.

Par les 7.144.969 télégrammes expédiés, 5.870.886 reçus, 10.364.690 (1) en transit, il est le maître des communications de Paris pour la province et des relations d'une grande partie de la France avec l'étranger. L'organisation télégraphique est, en effet, faite de telle façon qu'elle converge vers le Central télégraphique de Paris. Il ne se contente pas, détail accessoire, de donner l'heure, le matin, à la province et de lui notifier clôture à neuf heures du soir ; il est clef de voûte de l'organisation. Tous les centres de dépôts départementaux lui sont reliés, ainsi que les divers centres régionaux qui jouent, après lui, le rôle essentiel dans l'organisation. Lui ne fonctionnant plus, c'est le désordre et le chaos.

Car, si le principe de la communication directe de bureau à bureau (sans retransmission par un poste de transit, ce qui augmenterait le travail effectué et les chances d'erreur) est évidemment l'idéal, il est clair qu'il ne peut exister d'une façon absolue. Un nombre inouï de fils serait nécessaire pour assurer toutes les communications. Aussi, après le système omnibus primitif, par lequel le fil partant de A pour arriver à Z entrait successivement dans les bureaux B, C, D, etc., qui donnaient la communication directe avec les deux postes extrêmes, un système rayonnant a été examiné dans lequel tous les bureaux posséderaient un fil qui viendrait aboutir au même poste central, les mettant en communication au moyen d'un commutateur. Mais, réalisée en Belgique, en raison de la faible étendue de ce pays et de la fréquence des relations, cette organisation n'est pas possible en France. Les lignes auraient une trop grande longueur et Paris serait surchargé (2).

---

(1) Chiffres de l'année 1909.

(2) Des essais se poursuivent actuellement pour mettre en relations directes, au moyen d'un commutateur, Paris et sa banlieue.

Reste donc la figure géométrique et rectiligne dont nous avons trouvé l'équivalent en matière postale : relier Paris au centre de dépôt de chaque département, et tous les bureaux principaux du même département à ce même centre de dépôt, rattacher à tout bureau principal les bureaux secondaires de toute catégorie disséminés autour de lui : bureaux municipaux (fusionnés autant que possible, lorsqu'elle existe, avec la recette simple postale de la commune), bureaux-gares (à service complet ou restreint), bureaux électro-sémaphoriques, bureaux municipaux téléphoniques (car, depuis l'arrêté du 20 octobre 1899, toutes les localités autres que les chefs-lieux de canton peuvent être reliées au bureau télégraphique le plus voisin au moyen d'une ligne desservie par appareil téléphonique, moyennant la seule charge des frais de remise des télégrammes, et ainsi l'organisation téléphonique double l'organisation télégraphique), bureaux-écluses, etc.

L'inconvénient, c'est que les relations de départements limitrophes seront insuffisamment assurées. Les télégrammes échangés par l'intermédiaire obligé de Paris vont être retardés. Aussi, sur deux points, l'ordonnance du système a-t-elle été modifiée. Le rayonnement ne se fait plus autour d'un centre unique, Paris, mais bien autour de 24 centres départementaux, plus Bastia, Cherbourg et Toulon, convenablement choisis et érigés en centres de dépôt régionaux. Ils communiqueront avec le Central parisien, entre eux, et avec les différents centres départementaux de leur région. Les principaux centraux sont : Marseille, avec 352 agents, 24 sous-agents, 2 Recorder, 55 Baudot, 33 Hughes, 14 Morse, 12 sounders ; Lyon : 265 agents, 19 sous-agents, 40 Baudot, 36 Hughes, 27 Morse, 29 sounders ; Lille : 152 agents, 9 sous-agents, 11 Baudot, 21 Hughes, 7 Morse, 27 sounders. Leur nombre annuel de transmissions est respectivement de 6.345.703, 3.987.042, 2.268.781, contre 24.095.335 à Paris-Central, et 5.063.457 à Paris-Bourse. D'autre part, enfin, tout un réseau de com-

munications secondaires joint les bureaux voisins ayant de fréquentes relations aux centres départementaux les plus proches.

Et cette organisation, presque séculaire, a été améliorée et rajeunie par les stations côtières radiotélégraphiques, Ouessant, Porquerolles, Sainte-Marie-de-la-Mer, Fort-de-l'Eau et Boulogne, qui sont venues se placer aux côtés des bureaux électro-sémaphoriques et, par des portées d'onde variant de 300 à 780 kilomètres, prolongent à travers les mers, et sans l'aide de quelque auxiliaire que ce soit, l'action de la télégraphie terrestre (1).

Nous passerons brièvement sur les détails techniques de l'organisation, lui servant de support : fils transmettant le courant et appareils qui l'envoient. Contentons-nous d'indiquer : pour les fils, qu'ils sont nomenclaturés administrativement d'après le rang occupé par les bureaux mis en communication : fils principaux de grande communication, destinés à relier entre eux deux centres régionaux, numérotés de 201 à 300 ; fils principaux de moyenne communication, de 301 à 500 ; fils principaux auxiliaires,

---

(1) Du 15 mai 1910 au 1er mars 1911, il a été échangé, par l'intermédiaire des 5 stations, 8768 radiotélégrammes, comportant au total 96.793 mots. Une nouvelle station est en construction au Bouscat, près Bordeaux, et on procède à l'étude d'une septième, au Havre. (*Annales de la Poste*, numéro 4, juin 1911.)

L'organisation de la télégraphie sans fil étant récente et susceptible de profondes modifications, nous nous contenterons d'indiquer l'existence de stations officielles et de stations privées, celles-ci autorisées à titre temporaire et ne devant en aucun cas troubler le service des précédentes. Les stations officielles se divisent en *stations côtières* : stations radiotélégraphiques établies sur terre ferme ou à bord d'un navire ancré à demeure, et en *stations de bord*, comprenant toutes stations radiotélégraphiques établies sur un navire autre qu'un bateau fixe (art. 398, Instruction T). Enfin, le décret de 1907, se plaçant à un autre point de vue, distingue dans son article 1er quatre classes de stations radiotélégraphiques : 1° les stations côtières ou intérieures spéciales au service commercial ; elles ressortissent aux Postes et Télégraphes ; 2° les stations côtières spéciales au service de la Marine ; 3° les stations spéciales aux communications militaires (Ministère de la Guerre) ; 4° les stations spéciales au service des phares et balises (Travaux Publics).

reliant un centre régional à un centre de dépôt ordinaire, de 501 à 700, etc. (Voir Instruction T., de 472 à 485.) Il peut paraître plus intéressant d'examiner rapidement les types d'installation et d'appareils producteurs de signaux.

Ici, on peut observer que, tandis que la tendance en Angleterre semble être l'unité de type (les systèmes « parleur », Wheatstone se rattachant au Morse) et la pluralité d'installations, en France, il y aurait appareils multiples et unité d'installation. Les deux exploitations ont leurs avantages : le type unique d'appareils exige des agents une somme moins grande de connaissances ; ils seront des rouages plus facilement interchangeables ; la variété des modèles permet, par contre, une adaptation plus facile de l'outillage aux nécessités du trafic (1).

Comme modes d'installations, on distingue les installations simples, comprenant un appareil transmetteur et un appareil récepteur à chaque bout de la ligne, les installations duplex et multiplex, comportant plusieurs de ces appareils et permettant ainsi d'utiliser plusieurs agents à chaque extrémité d'un même fil. Au duplex, on reçoit et transmet simultanément ; au multiplex, on effectue non des transmissions simultanées, mais des transmissions très rapprochées.

Comme appareils énumérons les principaux : laissons le « cadran » n'existant plus guère que dans quelques gares et le Wheatstone. Ils n'ont plus l'un et l'autre qu'un intérêt historique. Le Morse, cet ancêtre, est toujours employé dans les relations avec les petits bureaux. C'est un instrument robuste, peu sujet à dérangements, dont la manipulation est aisée. Les inconvénients sont la traduction des signaux qu'il faut déchiffrer sur une bande et le faible rendement (16 mots moyens à la minute), qui peut d'ailleurs être augmenté sensiblement par l'habileté de l'opérateur. Grâce au Mandrow, un petit nombre de Morse et de fils

(1) Frouin, ouv. préc.

peuvent être associés et desservir un nombre beaucoup plus grand de postes municipaux. Le Sounder, ou parleur anglais, est un Morse placé dans une sorte d'abat-son et les signaux reçus seront déchiffrés non plus par l'œil mais par l'oreille. On économise la bande, mais en cas d'erreur, une détermination certaine des responsabilités est impossible.

Passons aux appareils à grand rendement. Les plus généralement employés sont le Hughes et le Baudot. Le Hughes a l'inconvénient d'exiger un long apprentissage. Desservi par un seul agent, le rendement par heure est de 35 à 40 dépêches, une dépêche de longueur moyenne comportant 13 mots taxés et 8 mots non taxés pour les indications administratives. Desservi par deux agents, le rendement est porté à 60 ou 65 dépêches, soit 1.300 mots en moyenne à l'heure. Sur les fils de presse, où la transmission est continue, il peut atteindre 1.800 mots. Grâce à un système de relais (relais Picard), il a pu être substitué au recorder dans les installations sous-marines, le courant étant ainsi convenablement atténué. Le Baudot est une merveille de mécanisme et permet d'obtenir une des transmissions les plus rapides qui soient. Le type d'installation Baudot est Paris-Marseille, comprenant deux fils, deux quadruples accouplés, soit huit claviers, qui fournissent une moyenne constante de 50 dépêches à l'heure par clavier. On peut faire 1.650 à 1.700 mots à l'heure, mais il faut un trafic suffisamment abondant pour alimenter l'appareil, ce qui est une condition difficile à réaliser. Par l'adaptation du téléphone, on arrive à des résultats plus brillants encore (1).

---

(1) Ainsi que l'a constaté M. Carpentier, membre de l'Institut, dans sa conférence sur l' « Evolution de la télégraphie » :

« Au début, le Morse envoie pratiquement 500 mots à l'heure, puis « le Hughes 1.200 ; ensuite, le Baudot sextuple, 7.000. Enfin, le Mer- « cadier, le Pollag et Virag semblent aujourd'hui pouvoir dépasser « 40.000. Sur un même fil peuvent circuler simultanément vingt- « quatre dépêches et une conversation téléphonique.

« Dans le silence des administrations de l'Etat, sans souci de pa- « raître, ils (les ingénieurs télégraphistes) nous ont apporté (à l'élec-

Nous venons d'exposer sommairement les lignes directrices de l'organisation télégraphique. Comment vont être réalisées la transmission et la remise des télégrammes ? Une première observation, c'est que les centres de dépôt de toute catégorie, mais plus spécialement les centres régionaux, et en second lieu les centres départementaux, jouent un rôle prépondérant dans la direction des télégrammes. Une seconde, c'est que tout bureau principal qui dispose de plusieurs voies pour diriger un télégramme donne la préférence à celle qui exige le moindre nombre de retransmissions. A nombre égal, les télégrammes sont acheminés par les centres de l'ordre le plus élevé, sauf s'ils doivent transiter par Paris. Toutefois, lorsqu'un bureau principal a le choix entre son centre départemental et un centre régional, entre plusieurs centres régionaux, il dirige de préférence la dépêche sur son centre départemental dans le premier cas, sur le centre régional dont il relève dans le deuxième (490-491 instruction T.).

Au point de vue de la distribution, notons seulement que la remise est gratuite dans le lieu d'arrivée et assurée : aux frais de l'Etat, si le bureau destinataire est composé ; de la commune, dans tous les autres cas. Le lieu d'arrivée s'entend : « 1° De l'agglomération où est situé le bureau « télégraphique, celle-ci se composant de l'ensemble des « maisons contiguës ou réunies entre elles par des inter- « valles clos (parcs, jardins, vergers, chantiers, ateliers), « à l'exclusion des terrains non clos, vagues ou en culture, « ou non soumis à l'octroi ; 2° de l'enceinte de la gare ou « de l'établissement où est placé l'appareil. » (Art. 605 de l'instruction T.)

« tricité industrielle) des unités et des lois. Avant nous, pour nous, ils « ont étudié le courant faible, accomplissant la même œuvre que le « biologiste qui étudie la cellule et prépare les merveilles de la grande « chirurgie. » (*Annales de la Poste*, numéro 4, juin 1911.)

On remarque que les chiffres donnés par M. Carpentier diffèrent sensiblement des évaluations figurant plus haut et empruntées à M. Frouin. C'est que le rendement d'un appareil dépend avant tout de l'habileté de l'opérateur.

Quel est l'avenir du télégraphe ? A s'en tenir aux données de la statistique, il semble certain. Le nombre de communications est passé de 198.968.070 en 1899, à 242 millions 292.069 en 1909 ; le produit de la taxe s'est élevé de 37.187.474 francs à 45.713.426 francs. Le télégraphe présente, dans la sûreté des transmissions et la possibilité de la preuve, des garanties qui le feront toujours apprécier par le monde des affaires. Enfin, certaines modalités du télégramme (lettre-télégramme), certains perfectionnements du mécanisme (adjonction de la télégraphie sans fil aux stations côtières), continueront à développer son champ d'action. Force n'en est pas moins de constater que ce développement est lent, si on compare les chiffres donnés plus haut aux résultats obtenus en ces dix dernières années tant par le télégraphe que par la poste. En 1901, ont été manipulées postalement 2.391.323.242 correspondances contre 3.466.890.454 en 1909 ; en même temps, le nombre de correspondances téléphoniques passait de 178.293.507 à 253.808.124 et il faut tenir compte des difficultés multiples — surtout de construction et de tarif — rencontrées par le téléphone. Le télégraphe semble donc avoir atteint son développement définitif.

Le téléphone, s'il ne détrônera pourtant pas le télégraphe, ne lui en ravit pas moins les plus brillantes des conquêtes dont il se croyait assuré. A l'heure actuelle, télégraphient surtout les personnes qui n'ont pas le loisir d'attendre dans une cabine publique la réponse à leur communication. Mais lorsque le téléphone sera perfectionné, que l'abonnement à conversation taxée, dont le prix serait diminué, aura pris la place de l'abonnement forfaitaire, nul doute que le nombre de postes installés à domicile n'augmente très sensiblement.

Il est vrai que ce qu'il perd de ce côté, le télégraphe le regagne d'un autre. La facilité de téléphoner les télégrammes à domicile et surtout, grâce à l'extension des réseaux départementaux téléphoniques, la possibilité de

recevoir et d'adresser dans n'importe quelle commune les télégrammes constituent une prime au développement du service télégraphique. Le téléphone donc, après lui avoir enlevé une partie de sa clientèle, consolide et fortifie ce qui lui en reste.

II. — **L'Organisation téléphonique** (1)

Bien que parties de points de départ opposés, les organisations téléphonique et télégraphique se sont rencontrées : en cas d'interruption complète du télégraphe dans un bureau, la transmission des télégrammes peut être faite par les mêmes conducteurs que la correspondance téléphonique, tout en lui restant subordonnée. Certains circuits même sont utilisés indifféremment pour l'échange, soit simultané, soit alternatif, des télégrammes et des communications téléphoniques. En outre, les télégrammes intéressant l'ordre public, relatifs aux avis de sinistres ou demandes de secours, sont transmis par téléphone s'ils peuvent ainsi obtenir une plus prompte remise.

Bien plus, elles ont fini par se ressembler. A force de pousser des réseaux dans tous les sens, les centres téléphoniques se sont joints. Quelques-uns, même, privilégiés par l'importance des réseaux dont ils sont le siège, ont prédominé et pris un rôle de direction : ce sont les centraux téléphoniques, ressemblant étrangement aux centraux télégraphiques. L'un d'eux, Paris-Gutenberg, a fini par jouer un peu le rôle du Central télégraphique. L'analogie, pourtant, n'est pas complète ; Paris, en particulier, continue d'être fractionné en de multiples centres. On ne peut pas dire aussi qu'il soit possible de téléphoner de n'importe quel point de la France à n'importe quel autre, tous les réseaux n'étant pas admis à communiquer

(1) V. surtout Frouin : *Cours de Législation et d'Exploitation électriques.*

entre eux (art. 71, Instruction Téléphonique). Il n'en reste pas moins vrai que l'organisation téléphonique tend de plus en plus à se calquer sur l'organisation télégraphique.

Partons du réseau primitif. C'est l'ensemble des postes d'abonnés, des postes publics et des lignes rattachant ces postes à un même bureau central téléphonique, — au moins pour la province car, à Paris, le réseau comporte l'ensemble des postes reliés aux différents bureaux centraux situés dans cette ville. Chaque poste se compose des organes essentiels : générateurs d'électricité, dispositifs d'appel et de protection, transmetteurs et récepteurs, et des organes accessoires (tous les autres appareils), distinction qui a de l'importance au point de vue de la fourniture des appareils et de leurs frais d'installation et d'entretien. Il est relié soit directement au bureau central, et alors porte le nom de « poste principal », la ligne étant ligne principale, soit par l'intermédiaire d'un autre poste appartenant au même titulaire et sous le même régime d'abonnement : il est alors « poste supplémentaire », et la ligne, ligne supplémentaire. Tous ces postes sont en principe rattachés au réseau de leur commune ou au réseau le plus voisin si cette commune n'est pas dotée d'un réseau, sauf maintien de survivances rappelant l'époque première où la construction des réseaux et circuits se faisait sans aucune espèce de plan préconçu.

Les 191.000 postes d'abonnés existant en France sont rattachés à 7.663 réseaux locaux dépendant de bureaux téléphoniques (1). Ceux-ci comprennent quatre catégories : les centres régionaux, départementaux et similaires, d'arrondissement et similaires, les bureaux secondaires. Cette classification a une grande importance car, dans l'échange des correspondances, au cas où l'intervention de plusieurs intermédiaires est indispensable, c'est le bureau central de la catégorie la plus élevée qui sert de bureau

(1) Chiffres de 1909.

directeur. Il provoquera et dirigera à ce titre les manœuvres en vue de la mise en relation des correspondants.

De réseau à réseau, la communication est assurée par des lignes dites circuits interurbains (14.169 en 1909). Ils sont, comme au télégraphe, classés en différentes catégories suivant l'importance des bureaux reliés. Et tous ces réseaux et circuits sont répartis en régions téléphoniques, groupées autour des centraux dont les sièges sont généralement empruntés au réseau télégraphique.

Un centre départemental sera ainsi relié avec son centre régional, avec les centres départementaux des départements limitrophes, avec les bureaux principaux du département, ces bureaux principaux assurant la liaison de tous les petits réseaux, qui gravitent autour d'eux, avec le réseau général.

Les centres régionaux sont reliés par une ligne directe avec Paris. Ils aboutissent à l'Interurbain parisien. A noter cette particularité, spéciale au réseau de Paris : pour ne pas avoir de lignes trop longues, dont la construction et l'entretien auraient été coûteux en raison de la nécessité d'employer des câbles en égout, sept bureaux téléphoniques ont été créés : Gutenberg, Passy, Desrenaudes, Roquette, Chaudron, Port-Royal, Saxe, reliés entre eux par des lignes dites auxiliaires. On ne peut pourtant trop multiplier le nombre de ces centres à cause de l'inconvénient qui en résulterait pour la rapidité des communications. On a pu autrement faire face à l'accroissement de communications résultant de l'affluence des abonnés : c'est en créant à Gutenberg des « multiples », dont chacun équivaut véritablement à un bureau central.

Une dernière caractéristique du même réseau parisien, c'est qu'il comprend les communes de la banlieue de Paris. D'autre part, les réseaux de la Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, sont considérés, au point de vue téléphonique, comme un seul département ayant Paris pour chef-lieu.

Au point de vue de l'exploitation, le principe est l'alter-

nat. Chacun des deux bureaux extrêmes joue alternativement les rôles de demandeur et de demandé. Une exception existe dans le cas où deux réseaux sont reliés par plusieurs circuits : un certain nombre pourront être utilisés exclusivement pour l'échange des communications dans un sens et les autres circuits pour l'échange des communications en sens contraire. Une seconde exception, c'est lorsqu'une communication nécessite l'emploi de plusieurs circuits : l'alternat ne peut plus être respecté.

Les demandes de communication partiront donc des postes publics et des postes d'abonnés. Il ne doit pas être accepté simultanément d'un même poste d'abonné plusieurs demandes de communication pour une même destination. Toute demande de communication interurbaine est transmise téléphoniquement aussi rapidement que possible, de proche en proche, du bureau d'origine au bureau central intermédiaire, le plus important des centraux intéressés. Ce bureau est appelé bureau directeur et joue un rôle capital dans l'écoulement des conversations. Il mettra les deux postes extrêmes en relation dans l'ordre où les communications ont été inscrites.

Ajoutons, enfin, que la durée d'une communication ne peut excéder deux unités (six minutes) lorsque d'autres demandes sont en instance sur les lignes à utiliser.

L'organisation téléphonique appelle quelques observations.

Le téléphone est né de la collaboration de l'Administration et des diverses collectivités et particuliers intéressés à son établissement. Or, si les résultats sont bons dans l'ensemble, des heurts sont à signaler. Les lois des 16 juillet 1889, 20 mai 1890, autorisèrent les départements, communes, Chambres de commerce, syndicats, voire même simples individus, à consentir à l'Etat, pour la construction d'abord des réseaux, puis des circuits, des avances ne rapportant aucun intérêt, remboursables sur les produits

de ces mêmes réseaux et circuits. Afin d'éviter la tenue d'innombrables comptabilités, spéciales à chacun d'eux, l'Administration obtint en 1897 de donner à ces textes législatifs une interprétation spéciale : elle put cumuler la totalité des avances faites par un département, une commune, et affecter au remboursement la totalité des produits. Cette méthode offrait ainsi l'avantage de permettre le remboursement dans un même délai, généralement assez court, des avances relatives tant aux lignes d'un faible trafic que de celles de trafic beaucoup plus intense. Mais elle donnait la possibilité de tourner le principe essentiel posé en téléphonie : que doivent d'abord être construites les lignes répondant à des besoins vrais, puisque certaines parties d'un réseau pourront être créées qui ne produisent même pas assez pour couvrir leurs frais d'exploitation et d'entretien, *a fortiori* donc ceux de construction.

D'autre part, l'entrée dans les caisses publiques des sommes ainsi avancées a donné lieu à des mécomptes dus à leur incorporation au budget général. La comptabilité publique a exercé une action fâcheuse sur les travaux d'extension des réseaux. Les prévisions de dépenses et de recettes sont calculées sur le résultat moyen des cinq dernières années. S'il arrivait donc, et le fait s'est produit, que des fonds bien supérieurs au montant des prévisions fussent versés, ils ne pouvaient néanmoins être utilisés puisque les crédits inscrits pour achat de matériel, salaire des ouvriers, étaient limités. Ceci est advenu à plusieurs reprises, mais surtout en 1910. Dans nombre de départements, il fallut licencier les équipes de journaliers et interrompre les travaux commencés, bien que l'Administration eût approuvé les devis d'exécution de ces travaux, à la stupeur des intéressés ayant pourtant payé d'avance. Aussi, à la suite des critiques violentes qui s'élevèrent à ce moment, et du rapport de M. Charles Dumont, l'Administration fut obligée de revenir aux « fonds de concours ». Elle abandonna le système imaginé par elle en vue de parer

aux difficultés d'ordre théorique rencontrées pour s'approvisionner au préalable du matériel nécessaire à la construction des lignes faisant l'objet des conventions, difficultés provenant de ce que les règles de la comptabilité prescrivent de faire précéder du versement de l'avance les achats qu'elle rend possibles.

Enfin, l'entrée en ligne de collectivités versantes a fait prédominer les vues particulières sur les conceptions générales, multiplier les réseaux aux dépens des circuits interurbains. Le public, étant surtout sensible à la considération d' « avoir chez lui le téléphone », s'est préoccupé médiocrement de ce qu'il ne voyait pas, c'est-à-dire des grandes artères. Il en est résulté la situation décrite par M. Charles Dumont : les circuits directs des grandes villes vers Paris, peu nombreux ou mal exploités, les grandes routes transversales presque toutes à construire, celles qui existent, courtes et encombrées. Il n'est pas rare qu'une prise de communication exige l'intermédiaire de cinq ou six bureaux ; qu'une fiche soit mal enfoncée, un contact mauvais, la communication deviendra impossible.

Il n'est pas jusqu'à la liberté laissée aux abonnés pour la fourniture des appareils qui ne prête à inconvénient. Nous avons signalé ses avantages : prime au perfectionnement. Par contre, la recherche des dérangements venant à se produire dans les postes est rendue plus difficile par la multiplicité des types. Il est davantage demandé aux connaissances professionnelles des monteurs. Les opérations d'entretien, à la charge de l'Administration, sont plus onéreuses. A vrai dire, la substitution à l'abonnement forfaitaire de l'abonnement à conversations taxées résoudra le problème puisque, sous ce dernier abonnement, les appareils sont fournis à titre gratuit par l'Administration dont ils restent la propriété.

Tout n'est donc pas parfait dans l'organisation téléphonique : abonnements coûteux, manque ou insuffisance des

grands circuits de jonction : tels sont surtout les défauts du système.

A côté de cela, il faut considérer que, grâce au système des avances, 110 millions de travaux ont pu être faits en 20 ans. A l'heure actuelle, le remboursement d'une bonne partie des sommes ainsi prêtées a été effectué et il continue à se poursuivre dans de bonnes conditions. Il ne fallait pourtant pas compter sur le concours de l'Etat, déjà si endetté. Force a donc été de payer de quelques concessions faites aux particuliers et s'exerçant aux dépens des vues générales, la construction de plus de 1.188.000 kilomètres de fils. Des fautes lourdes ont pu être commises dans le tracé et la réalisation des plans. N'importe, il valait mieux un téléphone défectueux que pas de téléphone du tout (1).

Car, indépendamment des services particuliers qu'il rend, le téléphone est venu doubler le service télégraphique, d'une perfection théorique plus grande, mais beaucoup plus inaccessible aux simples individus. Il en a facilité l'usage par la faculté donnée aux abonnés de téléphoner et de se faire téléphoner à domicile les télégrammes reçus ou à expédier. Il l'a répandu dans les communes rurales, puisque, dans un bref avenir, il n'en est pas une qui ne sera dotée d'une cabine par l'intermédiaire de laquelle les télégrammes pourront gagner le réseau général.

---

(1) La disposition qui devait former le futur article 45 de la loi des Finances de 1912 (voir exposé du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1913, pages 18, 145, 146) ayant été repoussée par la Commission du budget, nous ne nous attarderons pas à en faire l'exposé ni la critique. Disons seulement qu'on tuait la poule aux œufs d'or par la suppression de fait des avances départementales et communales.

Evidemment, il serait désirable que les motions Rouanet, adoptées par le Congrès de Bordeaux (voir aussi exposé du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1913), fussent réalisées (la dernière, peut-être, excepté) : 1° que l'Administration n'ait plus recours aux subventions des communes, des départements et des Chambres de commerce pour la construction des circuits téléphoniques ; 2° qu'un plan d'ensemble du réseau téléphonique soit établi en tenant compte des défectuosités actuellement constatées dans les relations interurbaines ; 3° que l'Administration ait recours à l'émission d'obligations

Ainsi donc, de l'union intime du télégraphe et du téléphone est résultée une organisation électrique qui s'oppose à l'organisation postale avec laquelle elle rivalise. Elle accède, elle aussi, jusque dans la dernière des communes et si elle n'aborde pas aussi facilement que la poste, par son facteur rural, la ferme la plus isolée, du moins rachète-t-elle cet inconvénient par la rapidité avec laquelle courent les informations.

Mais pourquoi opposer organisation postale et organisation électrique ? Elles se complètent et s'entr'aident. La Poste se substitue au Télégraphe, dans le cas de fermeture du bureau correspondant, si un bénéfice doit en résulter dans la distribution des télégrammes, pour la remise des lettres-télégrammes, des dépêches en dehors du périmètre de distribution gratuite lorsque des frais d'exprès n'ont pas été prévus. Il en est de même lorsqu'il y a encombrement ou interruption des voies télégraphiques. Elle distribue les avis d'appel et les messages téléphonés. Par contre, elle est payée de retour : retrait par voie télégraphique de lettres expédiées, mesures prises en cas d'accident survenu dans un train-ambulant, manque de feuilles d'expédition de chargements, de feuilles d'avis, de chargements, avis taxés nécessités par des erreurs dans la contexture des mandats, service des mandats-télégraphiques, rembourse-

---

pour se procurer les ressources nécessaires à l'établissement d'un réseau rationnellement organisé. Mais il faut se placer en présence des faits. Or, nous constatons : 1° un budget déficitaire pouvant mettre, le cas échéant, obstacle à l'amortissement des obligations émises ; 2° la possibilité actuelle de trouver auprès des départements, communes, etc., de l'argent qui *ne coûte rien ;* 3° *l'obligation* de rembourser *automatiquement* les créanciers.

Le mieux serait donc : pour la constitution des réseaux locaux et départementaux, le *statu quo* en ce qui concerne les avances ; pour la construction des circuits interdépartementaux, point faible du système actuel, l'établissement du plan rationnel préconisé par l'A. G. (2e motion) dont la réalisation serait faite tant en essayant d'y intéresser les départements et communes (donc avances encore) que par l'inscription au budget *directement* (et non sous la forme déguisée des obligations, pur expédient), de crédits ouverts annuellement dans la loi des Finances et consacrés au développement des lignes dans l'ordre prévu par le plan d'ensemble.

ment par la voie télégraphique des fonds déposés dans une autre succursale de Caisse d'épargne.

Et à force de se prêter de mutuels services, d'engendrer par leur union des espèces hybrides dont les exemples les plus caractéristiques sont le mandat-télégraphique et la lettre-télégramme, les organisations ont fini par ne plus former qu'un tout. C'est en 1878 que s'est produite la fusion. Depuis, que de chemin parcouru. A l'heure actuelle, le personnel est unique. Ce n'est que dans les grands centres qu'il existe des bureaux distincts, spécialement postaux ou télégraphiques. L'organisation, elle aussi, ne fait qu'un bloc. La cellule, c'est toujours la recette simple, mi-postale, mi-télégraphique, mi-téléphonique. Les cas, en effet, où, dans une même commune, existent isolément un bureau postal proprement dit, une cabine, un bureau télégraphique, se raréfient. Elle essaime autour d'elle des établissements tantôt proprement postaux : la masse des recettes auxiliaires rurales, tantôt seulement téléphoniques : les cabines, tantôt, et le plus souvent, mixtes : les facteurs-receveurs, nombre de recettes auxiliaires urbaines.

Le titulaire qui la dirige, receveur ou receveuse, est assisté d'aides, coopérant à toutes les parties du service. Il n'y a guère que la distribution où l'unité ne soit pas encore complètement faite : la distribution postale étant assurée par des sous-agents payés par l'Etat, la distribution télégraphique par des piétons à la solde de la Commune, la gérance des cabines par des gérants rémunérés aussi par cette même Commune. Encore convient-il d'ajouter que la loi des Finances du 31 décembre 1907 a ouvert une brèche dans cette exception. De plus, le personnel entier des bureaux composés appartient à l'Etat.

Ailleurs, celui-ci règne librement. Tout le personnel (agents, sous-agents, ouvriers, auxiliaires, individus étrangers aux cadres administratifs), utilisé pour assurer les communications matérielles du bureau de poste et du

réseau général, est à sa solde : courriers à pied ou en voiture, transportant les dépêches jusqu'à la voie ferrée où les reçoivent les courriers-convoyeurs et agents du système ambulant. Il en est de même des agents des centraux départemental, régional, de Paris-Central, par lesquels transiteront les télégrammes expédiés aux quatre coins du monde; des téléphonistes des centres départemental, régional, de Paris-Gutenberg, pour l'échange des conversations.

Au point de vue comptabilité, la recette simple relève de la recette principale, dont le receveur, justiciable de la Cour des Comptes, dépend à ce titre de la Comptabilité publique et du Ministère des Finances ; au point de vue administratif, elle est placée sous le contrôle de la Direction départementale. Elle lui envoie chaque soir les bordereaux des opérations effectuées dans la journée, en reçoit instructions et circulaires, les visites du monteur chargé de vérifier l'installation électrique, du brigadier-facteur, qui surveillera le personnel distributeur, de l'Inspecteur enfin, auquel la surveillance générale est confiée, mais dont le souci principal est de s'assurer « que la caisse est « juste ».

Les Directions départementales, de leur côté, exécutent les instructions de l'Administration Centrale et la renseignent fidèlement sur les besoins locaux. Celle-ci, à son tour, ne reste pas inaccessible aux suggestions extérieures. Le Personnel fait pression sur elle par ses grandes associations. Les influences émanant des pouvoirs publics se font sentir avec plus de force encore. Le Parlement, en particulier, n'est-il pas le grand dispensateur de cet argent qui donne la vie à l'organisme et le père de la loi de Finances par laquelle sont introduites, chaque année, des modifications dans la réglementation postale ? Sur la Poste réagit donc tant l'action des instruments à son service que celle des diverses fractions de la nation pour le compte de qui elle est préposée au grand service public du transport de la pensée.

CHAPITRE IV

Thèses syndicale et administrative
Conclusion

Ceci est la théorie. L'organisation est un instrument théorique presque parfait. Reste à voir s'il répond aux nécessités actuelles. L'Association Générale des Agents affirme que non. A trois reprises, elle dénonça la crise des services : crise des ambulants ou plutôt crise postale en 1905, crise téléphonique de 1908, crise générale de 1911. Résumons objectivement les griefs.

Section I. — **Les Crises**

La Crise de 1905. — Dans une brochure, « La Crise des ambulants », adressée au Parlement, aux Chambres de commerce, à la presse, puis dans son rapport sur la « Crise des Postes, Télégraphes et Téléphones », publié en septembre 1905, l'A. G. décrivait ainsi la situation : le nombre de cartes illustrées a considérablement augmenté et s'est élevé jusqu'à atteindre, en 1904, le chiffre de 247 millions

pour le service intérieur seulement ; cependant, pas un emploi nouveau n'a été prévu, même dans le service ambulant (1). Les plis expédiés en franchise deviennent de plus en plus nombreux. « A certaines heures de la journée, et « principalement le soir, au départ des courriers, les « bureaux en sont encombrés » (2). Les lettres, et même les journaux politiques ne parviennent aux destinataires qu'avec plusieurs jours de retard. « En toute saison, la « moitié au moins des services ambulants » partants, ne « pouvant trier en temps utile toutes les correspondances « qu'ils reçoivent », en laissent une grande quantité à Paris. « Au retour, les services sont également dans l'im- « possibilité d'acheminer comme elles devraient l'être les « correspondances pour les régions au delà de Paris » : il faudrait dédoubler sans retard d'un tiers au moins les services et créer des ambulants de nuit n'emportant de Paris que les chargements, les lettres et les journaux quotidiens... Depuis longtemps, plus de cent mille lettres et objets qui devraient partir de Paris à huit heures du soir, ne sont expédiés qu'après onze heures et souvent même le lendemain (3). « L'abaissement de la taxe » (la lettre à dix centimes), « la création projetée de nouveaux bureaux de « poste, avec lesquels correspondront les ambulants, vont « accroître encore ce gâchis » (4)... On va droit à la « fail- « lite du service postal », car, tandis que sur les ambulants de 1901 à 1905 le trafic a augmenté de 300 %, le nombre d'unités manipulantes ne s'est élevé que de 16 % (5).

Sur la ligne des Pyrénées, où circule une énorme quantité de correspondances à destination des nombreuses stations balnéaires de la région, le train n° 119, Bordeaux à Cette 2°, retarde journellement 8 à 10.000 correspondances pour Cette. Le train 101, Bordeaux à Cette 1°, ne peut acheminer normalement les plis pour la Gironde, le Lot-et-Garonne et le Gers. Le train 21, Bordeaux à Irun, est

(1) (2) (3) (4) (5) P. 5, 7, 12 et 14 de la brochure.

débordé également par l'excès des correspondances de ou pour Cauterets, Luchon, Bigorre, Biarritz (1).

Ceci, pour la Poste. Au Télégraphe, les télégrammes mettent quelquefois douze heures pour aller de Lille ou Marseille à Paris (2). Dans une même ville, de bureau à bureau, les télégrammes sont parfois transportés par facteur (3). Le personnel de Paris-Central, « prévu pour exé-« cuter normalement 70 à 80.000 transmissions journa-« lières, a dû supporter l'effort de 95 à 110.000 transmis-« sions pendant toute la durée de l'été ». Toutes proportions gardées, la même situation existe dans tous les centraux télégraphiques de France. L'abus des télégrammes expédiés en franchise va grandissant. Le nombre de ceux adressés « par les Ministères était de 390.933 en 1880 ; il « atteint, en 1903, le chiffre formidable de 4.555.719, « représentant 100 millions de mots et une taxe dépassant « 5 millions de francs ». Il est pourtant douteux que le contenu des télégrammes, « relatifs aux décorations, aux « invitations, aux statistiques, aux offres d'avancement, « aux changements de résidence, etc., transmis à toute « heure, la nuit comme le jour », soit d'une urgence telle qu'on ne puisse utiliser la voie postale. Le personnel est tellement dans l'impossibilité d'exécuter le travail actuel, que l'Administration a sollicité et obtenu du Ministre de la Guerre « l'autorisation de maintenir à la disposition du « Poste Central de Paris, jusqu'au 15 octobre, 30 militaires « télégraphistes, congédiables avec la classe le 23 sep-« tembre » (4).

Au Téléphone, enfin, le nombre des abonnés depuis dix ans a décuplé, celui des agents n'a même pas été triplé. On voit des téléphonistes accomplir 6 et même 7 semaines de travail, comme aux bureaux de Passy et Wagram ; 4 ou 5, comme à Bordeaux, Marseille, Lyon, Le Havre, sans avoir une journée complète de repos. Le matériel est mauvais,

---

(1) (2) (3) (4) Broch. préc., p. 26, 7, 38, 39.

les lignes insuffisantes. Ici, comme ailleurs, le monopole court à sa faillite (1).

En résumé, « depuis 1900, le service n'est bien assuré « nulle part. Le matériel est insuffisant et hors d'usage, « les guichets ouverts ne sont pas assez nombreux ; le « public, mal servi, obligé à de longues attentes pour une « opération, souvent peu importante, récrimine et se « plaint ; les agents se voient retirer le droit au repos. Les « services installés dans des locaux trop exigus, ne répon- « dent plus aux besoins » (2).

Le malaise est patent. Il a été pressenti, puis reconnu, non seulement par M. Cochery, ministre en 1884, constatant qu'un « accroissement constant de moyens d'action « du service est nécessaire » et que « les ressources dispo- « nibles devront y être consacrées », mais encore par M. Millerand, dans son rapport de 1900, dont il sera question plus loin ; par M. Sembat, rapporteur du budget de 1903, constatant que « le service des Postes craque de « tous côtés » et que « si on ne réalise pas des améliora- « tions immédiates, le Parlement sera obligé avant trois « ans de faire comme pour la Guerre ou la Marine, de gas- « piller cent millions pour ne pas laisser déclarer en fail- « lite ce service public » (3).

Cette fois, la haute Administration parut s'émouvoir. N'avait-elle pas elle-même reconnu que « l'augmentation « du nombre des unités par rapport à l'accroissement du « trafic, avait été de dix à cent seulement », et n'avait-il pas été répondu aux 485 demandes de personnel que l'A. G. lui avait transmises : « Cette demande est pleinement justi- « fiée, mais les crédits dont elle dispose ne permettent pas « à l'Administration de créer les emplois reconnus néces- « saires » ? Les publicistes et hommes politiques protestèrent. Des renforts, tant en matériel qu'en personnel, furent consentis et, momentanément au moins, le péril se trouva

(1) (2) (3) Pages 40, 6, 7.

conjuré. La seule alerte un peu chaude fut l'incident de la construction de l'Hôtel des Postes de Lyon. Au Congrès de 1907, M. Biron critiqua amèrement les fautes commises par une Administration « dont l'omnipotence veut ignorer « le personnel ». Les résultats de cette non-collaboration, c'est que « Lyon n'aura toujours pas d'Hôtel des Postes, « les services importants des P. T. T., Direction, Caisse « nationale d'épargne, seront disséminés aux quatre coins « de la ville au détriment de la population et du per- « sonnel » (1).

En 1908, au moment où s'ouvre la *crise téléphonique*, la situation est redevenue normale pour les autres services. Dans son « rapport sur la crise téléphonique », l'A. G. reconnaît que « le service postal fonctionne normalement, « le public n'a pas trop à s'en plaindre, son exploitation « rapporte à l'Etat de beaux bénéfices. Le service télégra- « phique a également un fonctionnement régulier ; en ce « qui concerne les transmissions télégraphiques, notre « pays dispose d'appareils perfectionnés, d'un rendement « élevé, d'une grande sûreté de fonctionnement » (2).

Par contre, le service téléphonique ne répond pas aux besoins. L'incendie de Gutenberg vient de démontrer que les précautions les plus élémentaires ne sont pas prises pour éviter les sinistres. Ce bureau ne comportait ni escaliers de secours, ni appareils de sauvetage, ni service d'incendie, mais seulement des issues en petit nombre, insuffisantes comme largeur. « Il a été unanimement reconnu « que si le sinistre s'était produit un jour de semaine, bien « des morts auraient été à déplorer. » Les sous-sols, espèces de « caves sans air et sans lumière », purent, dès le début, être envahis par la fumée. La montée de câbles du

---

(1) C. R. du Congrès de Lyon, 1907, p. 178. — Voir sur la même question : *Congrès de 1908*, p. 10 et suiv.

(2) Broch. préc., p. 1.

quatrième, non isolée du reste du bâtiment, a joué le rôle de cheminée d'aspiration ; « les câbles circulaient dans « une cheminée de maçonnerie », fermée du côté des salles par des battants *en bois*. Le quatrième étage, où étaient installés les accumulateurs et un multiple très lourd, menaça de s'effondrer alors que le rez-de-chaussée de l'immeuble était inutilisé par des usages administratifs. A proximité des meubles, se trouvaient les circuits de lumière, les conduites et becs de gaz.

Les bureaux de Saxe et de la Villette, étant reliés entre eux par l'intermédiaire du sous-sol du bureau central, ils continuèrent, quatre ou cinq jours après l'incendie, à ne pouvoir communiquer. La réunion en un même local de plusieurs multiples à 10.000 abonnés chacun et du service interurbain peut avoir pour effet de priver du téléphone plus de 20.000 abonnés parisiens et d'empêcher toutes communications de Paris avec la province (1). Il faut uniformiser le réseau, « tant au point de vue des lignes qu'en ce « qui concerne les multiples et les postes d'abonnés ; mieux « préserver de l'humidité et des divers autres accidents les « câbles en égouts ; supprimer les tableaux d'abonnés et « postes supplémentaires défectueux... ; ne pas remettre à « neuf les vieux meubles, mais bien faire du neuf. En « téléphonie, économiser sur le nécessaire est une faute « grave et faire bon marché de la vie du personnel ». Il convient encore de mettre à la disposition de celui-ci « un matériel toujours en état (fiches, cordons, boutons, « clefs, appareils) » ; de faire entretenir les multiples par de bons mécaniciens ; d'avoir suffisamment « de monteurs « expérimentés », tant « pour faire les réparations à domi- « cile », que pour visiter périodiquement. et sans demande, tous les postes. En un mot, tout ce qui peut com-

(1) Pages 2 à 11.

pliquer le fonctionnement des appareils est à supprimer (1).

En ce qui concerne les mesures touchant à l'organisation même du téléphone, il importe, dit l'Association, de ne mettre que 70 abonnés par groupe, au lieu de 100 ou de 120 ; d'installer dans chaque section, c'est-à-dire par huit ou dix téléphonistes, un groupe de secours ; de décharger les tables interurbaines en diminuant le nombre des circuits aboutissant à chacune d'elles. Le nombre des circuits directs devrait être augmenté, de façon à alléger le trafic de ceux qui sont trop chargés pour cause de transit. La création, dans le service interurbain, d'une section spéciale pour la réception des appels, serait très utile, de même que l'accroissement des lignes dites auxiliaires entre les bureaux de Paris et entre Paris et la banlieue. Meubles, groupes et numéros d'abonnés sont à disposer avec clarté. Il faudrait aussi ne pas verser au téléphone, pour raisons politiques, les employées inaptes au service : « infirmes, boîteuses, myopes, sourdes, « bègues, aphones, etc., et affecter au service de compta- « bilité les agents fatiguées ; supprimer le système de « punitions, injuste et vexatoire » ; créer un service dit de renseignements permettant de donner toutes indications utiles aux abonnés (2).

En même temps, l'A. G. invitait : l'Administration, à ne pas donner au public des instructions ayant pour unique résultat d'empêcher le bon fonctionnement du service ; les abonnés, à mettre, pour répondre au téléphone, des personnes sérieuses et non des employés inaptes. Elle protestait contre l'abus que font du téléphone, sous le vocable « communications officielles », les grandes administrations et principalement les cabinets de nos ministères. Enfin, la substitution à l'abonnement forfaitaire du système à con-

(1) Pages 9, 10, 11 de la brochure préc.
(2) Pages 12, 13, 14, 15.

versations taxées, quitte à accorder un système dégressif aux abonnés qui font fréquemment usage du téléphone, était préconisée par elle (1).

La Crise des Services de 1911. — Quel devait être l'effet de la campagne entreprise par l'A. G. à l'occasion de la crise téléphonique ? Des études, vraisemblablement, puisque les critiques subsistent. A vrai dire, les événements allaient faire considérer comme un détail presque négligeable la crise du téléphone, car c'est l'organisation tout entière qui allait être mise en jeu. La crise téléphonique fut suivie de très près par les grèves de 1909, dont il est inutile, pour l'instant, de rappeler les épisodes et le retentissement.

L'alerte passée, il fallut bien s'apercevoir que l'heureux effet des mesures autrefois prises pour remédier à la situation défavorable des services était épuisé. Des facilités nouvelles avaient été accordées au public : la lettre-télégramme avait été instituée et le plein effet de la réduction à 0 fr. 10 de la taxe des lettres, de l'affranchissement dégressif accordé aux correspondances pesantes, se faisait sentir. C'est au Congrès de Marseille, en 1910, à propos de la lettre-télégramme et de la situation postale de notre grande cité méditerranéenne, que la situation alarmante des services allait être de nouveau dénoncée à l'opinion. Les délégués de l'Union des Bouches-du-Rhône signalèrent que « tandis qu'en 1905 le chiffre quotidien moyen des trans-« missions était à Marseille-Central de 27.000, il s'était « élevé à 32.425 en novembre 1909, soit une différence en « plus de 5.425. Pourtant, le même matériel et le même « personnel ont dû supporter cet accroissement de trafic. « En été, il est impossible de pouvoir desservir tous les « claviers Baudot, plusieurs Hughes restent sans titulaires; « les télégrammes d'arrivée, destinés à être transmis par

(1) Pages 16, 17.

« fil aux succursales, doivent y être envoyés par poste. Le « repos hebdomadaire n'a pas subi un commencement « d'application, les promesses faites par M. Millerand « n'ont pas été tenues » (1).

Mais c'est surtout en 1911, au Congrès de Paris, que la question prit de l'ampleur. Une séance entière du Congrès, l'après-midi du vendredi 9 juin, fut consacrée à l'exposé de l'état défectueux des services, tant à Paris qu'en province. Y prirent part, avec différents délégués de province, quelques mandataires parisiens, dont MM. Montbrand, secrétaire général, et un membre du Conseil, M. Rouanet.

Au Central Téléphonique de Lyon (2), depuis 1906, il y a eu 6 créations d'emplois, alors que 1.200 abonnements nouveaux ont été contractés et 12 circuits interurbains nouveaux mis en service. Le personnel étant insuffisant, les tables interurbaines ont été surchargées et ne peuvent plus être desservies. Le matériel démodé ne répond plus aux besoins actuels. Depuis 6 ou 7 ans, le repos hebdomadaire est supprimé : le personnel bénéficie du repos du dimanche 30 jours par an. « Quand les téléphonistes sor- « tent du bureau, après 7 heures de service, elles sont « exténuées », constate M. Pagnod. Au télégraphe et à la poste, la situation est également critique.

A Marseille (3), la situation est meilleure au point de vue téléphonique depuis ce rapport de l'A. G., qu'a cité avec éloge M. Charles Dumont ; mais le service est toujours défectueux au Central et à la R. P. faute de personnel.

A Clermont (4), lorsqu'une grande maison de commerce veut envoyer 100 ou 200.000 objets, on est obligé d'en répartir l'expédition sur plusieurs jours. Le personnel est insuffisant. Un jour de repos n'est accordé que tous les

---

(1) 1910, p. 12.

(2) (3) (4) 1911, p. 112 et 107, 113, 108. Sur la situation téléphonique de Lyon en 1912, voir Annexe au *Bulletin Municipal* du 20 octobre 1912, rapport Villon, p. 155.

12 ou 15 jours. Il a été impossible aux agents de prendre leur congé annuel. En 1910, sur 880 jours représentant les libertés qui sont dues, 390 jours seulement ont pu être accordés.

A Perpignan (1), Conseil municipal, Conseil général, Chambre de commerce, presse enfin, ont protesté contre le désarroi du service et l'insuffisance du personnel ; l'Administration n'a pu que répondre « qu'en l'état actuel de « ses ressources, il ne lui est pas possible de renforcer l'ef- « fectif télégraphique du bureau de Perpignan ».

Ceci, pour la province. Aux bureaux de Paris (2), la situation ne serait pas meilleure. Le repos hebdomadaire n'existe pas. Les conditions d'aménagement des services sont défectueuses. Pour la reconstruction du Paris XVIII, il a été ainsi procédé : « On démolit la première tranche « du bureau après avoir entassé le personnel dans la « deuxième ; puis, on bâtit celle-ci en faisant passer le « personnel dans la première partie ». Le bureau 118 ne laisse rien à envier au précédent ; son exiguïté, ses dispositions surannées, le condamnent. Les ascenseurs du bureau 8, payés très cher, ne marchent pas. « Ce bureau « coûte, à l'heure qu'il est, un demi-million. » — Par un vœu, en date du 6 avril 1911, les bureaux de Paris ont demandé à ce « que le nettoyage des bureaux soit toujours « fait en dehors des heures de service des agents ». — Impossible, répond l'Administration. Il faudrait faire venir et payer des sous-agents pour ce travail et les crédits budgétaires ne sont pas faits pour cet usage (3). D'après les tableaux des bureaux, « les lettres partiraient à telle heure, « telle minute, au septième envoi ; ce n'est pas exact. « Pourquoi ne pas dire la vérité ? La vérité est que le ser- « vice du départ, engorgé à certaines heures, ne peut suf- « fire à sa mission ». Malgré l'abaissement de la taxe des

(1) C. R. de 1911, p. 109.
(2) Pour les bureaux parisiens, voir p. 133 et suiv.
(3) P. 70

lettres, les Postes versent autant qu'auparavant dans le budget général. « Dans beaucoup de bureaux de Paris, le « trafic a presque doublé en cinq ans », mais le personnel est loin d'avoir « été augmenté en conséquence. Il en « résulte une sorte de congestion du départ. Tout ce qui se « fait en dehors du public est sacrifié » (1).

Au service des ambulants, centre de l'organisation postale, on voit fonctionner dans des trains rapides, tels que Bordeaux à Cette, Toulouse à Cette, Paris à Besançon, des ambulants installés dans des wagons de 7 m. 20, « au détri- « ment de la correspondance qu'on ne peut pas trier », au grand préjudice de la santé et même de la sécurité du personnel. « L'Administration n'ignore pas pourtant le dan- « ger qu'il y a à placer des wagons de 7 à 8 tonnes entre des « wagons qui en pèsent 36. » Quant à l'homogénéité d'un train, d'après la formule administrative, pour en voir un échantillon, il suffit d'aller à la gare de Lyon voir partir le train 11. « Ce n'est pas un train, c'est la revue du Cinquan- « tenaire » (2).

Les grands wagons de 14 à 18 mètres, récemment mis en circulation, sont déjà en mauvais état. Des infiltrations dues aux pluies se sont produites et on aveugle ces voies d'eau en bouchant les cases supérieures avec des sacs que jettent aussi les employés sur leurs épaules, afin de ne point prendre des douches forcées. L'éclairage est défectueux : « au moindre choc, le gaz fait explosion (accident d'Angers) » (3).

La situation est encore pire dans les petits wagons. Des services très importants : Belfort 1°, Tours 2°, Nevers, Besançon, Vichy, voient leur travail compromis par l'exiguïté du local. Il y a plus : le défaut de matériel empêche le fonctionnement total du service ; Avricourt-Etranger ne peut fonctionner dans l'Express-Orient, par suite

(1) Page 70 du C. R. de 1911 préc.
(2) Page 135.
(3) Pages 122 et 89.

du manque de wagons ayant un tonnage suffisant pour prendre place dans ce train rapide. Ajoutez à ces causes « la mauvaise volonté des Compagnies de chemins de fer, « l'inertie de l'Administration ». Malgré une circulaire ministérielle prescrivant que les wagons-poste doivent être mis au milieu des trains, pour raisons de manœuvre, les Compagnies placent généralement ces wagons en tête ou en queue. Or, en queue, « lorsqu'un train marche à « 100 kilomètres à l'heure, tout travail est impossible, et « l'ambulant est obligé de se ficeler pour ne point tom- « ber » ; tel est le cas de Belfort 1° (1).

Le résultat, c'est que le service ambulant arrive péniblement à écouler ses correspondances, dont le nombre augmente constamment. On court à une nouvelle crise et, à bref délai, des milliers de correspondances devront être laissées en souffrance. En gare de Lyon, la correspondance pour la banlieue menace d'être retardée de vingt-quatre heures, le service de Paris, le soir, ne pouvant être terminé (2).

Au sujet de Paris, Recette Principale, dont l'importance est grande, surtout au point de vue des relations internationales, des critiques acerbes ont été formulées par M. Berthelot (3). Dans le service des recouvrements, la centaine de mille de valeurs à recouvrer arrivée au commencement du mois ne pouvant plus être décrite nominativement sur les carnets des facteurs, faute de personnel, est portée en nombre : « Maison une telle, 1.000, 5.000 recou- « vrements », ce qui rend toute recherche impossible en cas de contestation ultérieure (4). Le personnel est à l'étroit dans les locaux de la Recette Principale, mais ils ne pourront être agrandis, les architectes ayant établi un devis d'un million « alors que nous, qui ne sommes ni des archi- « tectes, ni des ingénieurs, affirmons que, pour mettre

(1) (2) Pages 124, 125.
(3) V. p. 125 et suiv. son rapport. (4) Page 126.

« les lieux en état, il faut une somme ne dépassant pas « 200.000 francs » (1). L'exagération du chiffre précédent étonnera moins lorsqu'on saura que « l'Administration « ayant 800 pavés à remplacer, le devis atteignit 20.000 « francs, ce qui met le pavé à 25 francs pièce. Un chef a « réclamé un tambour à une porte : le devis s'élève à « 12.000 francs ». Certains agents ne paraissent jamais dans les services : « Nous en avons eu un qui paraissait « deux jours sur trois mois » (2).

Arrivons aux deux principaux services de la Recette Principale Paris-banlieue et Paris-Etranger.

Au service de banlieue, 8 à 10.000 correspondances à certaines heures ne profitent pas du courrier et ne pourront parfois être distribuées que quarante-huit heures après leur dépôt. L'encombrement est plus grand encore au service de nuit : souvent, les employés arrivant le matin trouvent une masse de correspondances qui n'ont pu être triées et la répercussion s'en fera sentir sur les jours qui suivront. Un relevé, dressé de septembre au 15 février, a permis de constater l'étendue du mal : 300, 400 et même 500 corbeilles de 2.000 lettres chacune sont restées en panne dans le service (3). Les difficultés du travail sont aggravées par l'absence de casiers spéciaux : lettres, imprimés non urgents, sont triés simultanément et, quand le temps aura manqué, des imprimés seront expédiés, mais nombre de lettres laissées. La qualité du travail ne supplée pas d'ailleurs à sa moindre quantité : faute de temps, toujours, les objets déposés dans les cases seront mis tels quels, sans être ficelés, en vrac dans les sacs d'expédition (4). On devine le gâchis à l'arrivée. Par contre, 500 dépêches par jour, ne renfermant que la feuille d'avis réglementaire, continueront indéfiniment d'être formées. Que fait donc le commis principal, dont le rôle de surveillance trouverait de quoi s'exercer ? Il fait le « service de

(1) (2) Page 132. (3) Page 126. (4) Page 127.

« mulet » et est occupé à transporter les corbeilles de journaux du plateau aux tables d'expédition, puis il relève les cases pour le tri (1).

A Paris-Etranger, les journaux périodiques ne partent pas régulièrement — à plus forte raison en est-il de même des imprimés urgents. Une maison avait des centaines de mille de catalogues importants à expédier ; elle dût payer 5.000 francs de prime à répartir en heures supplémentaires. Le transsibérien n'est utilisé que sur la demande expresse des expéditeurs. Pour les correspondances de Chine et de l'Indo-Chine, les commerçants anglais gagnent donc quinze jours sur leurs rivaux français. Quant à la qualité de la besogne, elle est telle « qu'à plusieurs reprises « l'Allemagne a renvoyé du travail avec la mention : « insuffisamment travaillé. Vous croyez que nous ne som- « mes pas écœurés en pensant que nos camarades de tous « les pays reçoivent du travail pareil » (2).

Pourtant, les autorités, dans un sentiment d'intérêt et de curiosité qui les honore, ne dédaignent pas de se rendre parfois à Paris-Etranger. Elles ont prévenu « quarante-huit « heures à l'avance de leur arrivée et alors toutes les cor- « beilles, lettres, imprimés, catalogues, ont été mis pêle- « mêle dans des sacs et envoyés dans n'importe quelle « région ». C'est ainsi que, lorsque M. Gauthier, rapporteur, et M. Chaumet vinrent, le plateau, qui avait 300 corbeilles la veille, n'en avait plus une le matin. « Tout était « dans des sacs étiquetés « Amérique du Sud » ! (3).

Du service Postal, passons aux services Electriques. Le syndicat des ouvriers a rédigé un rapport d'ensemble et fait connaître au public l'état défectueux des conducteurs, aériens et souterrains, télégraphiques et téléphoniques. Ceci pour l'entretien. En ce qui concerne l'extension, l'argent manque pour construire de nouveaux fils. Il y a,

---

(1) (2) Pages 128, 131.
(3) Page 131.

il est vrai, au Téléphone, les avances faites par les Départements et les Communes ; mais ces personnalités n'ayant consenti des sacrifices que pour les conducteurs susceptibles de les desservir directement, on se trouve aujourd'hui en face de réseaux départementaux, sans moyen de communication entre eux (1).

Les bureaux centraux parisiens (télégraphiques ou téléphoniques) ne valent guère mieux. A Paris-Central (2), au quatrième étage, une septième salle vient d'être construite. Déjà, sans posséder ni les appareils, ni le personnel, elle pèse d'un tel poids sur le mur de soutènement que ce mur est fendu sur une largeur d'un centimètre. On a dépensé là 750.000 francs, malgré l'avis de ne pas surélever donné par la Direction des Beaux-Arts. Aussi, la salle est inutilisée.

Dans notre grand Central, il n'y a pas sur place d'appareils de rechange. La coordination manque entre les divers services. « Pour faire marcher cette usine, qui nécessite « deux mille personnes environ, il y a, en plus de l'Instruc- « tion Générale, 2.000 pages d'instructions, d'ordres et de « lettres » relatifs au service du Central, et les ordres sont parfois contradictoires, « de sorte qu'il y aura toujours une « lettre, un ordre, qui s'adaptera à l'acte qu'on voudra « reprocher à l'agent » (3).

Dans les bureaux centraux téléphoniques parisiens, c'est encore pire. « Allez donc, camarades de province, si vous « avez une minute, au bureau central de Port-Royal. Vous « trouverez là un immeuble bâti dans de telles conditions « qu'il ne peut supporter le meuble ; il n'y a pas de toiture « et les manipulateurs travaillent sous une verrière, « inondés de soleil l'été et gelés l'hiver. Vous trouverez là « un local où on n'avait pas prévu de fenêtres, où on a été « obligé de percer après coup de petites ouvertures si bien « disposées qu'il a fallu placer, pour l'aération, des aspira-

(1) (2) (3) Pages 91, 117 et 137, 118.

« leurs, dont le fonctionnement est d'ailleurs impossible. « Et faites donc un petit tour à la baraque de Gutenberg, « baraque provisoire qui dure depuis des années, et qui « menace de durer jusqu'à ce que les planches tombent en « pourriture et que l'ensemble de l'immeuble tombe sur « les employés » (1).

Au téléphone fonctionne la table d'écoute. « Lorsqu'un « chef fait une observation, on peut tenir compte de cette « observation, mais la table d'écoute est autre chose : c'est « une personne silencieuse et sournoise, dans un coin, « devant un tableau de 36 colonnes, notant pendant com- « bien de temps on s'est mouché, ou si on a dit : « parfai- « tement », au lieu de : « oui », ou encore une des 24 fautes dont les téléphonistes peuvent se rendre coupables (2). Ce n'est pas seulement les employées qu'elle permet de surveiller, mais les abonnés. Dans tous les bureaux, il y a une liste de trente ou quarante abonnés qui sont écoutés. On voit tout de suite l'abus qu'il peut y avoir : le cabinet noir fonctionne (3).

Tout un système de punitions existe. Il y a, comme dans les autres services, la sanction de l'abaissement des notes, mais aussi une sanction matérielle. Les irrégularités de service sont inscrites sur des carnets, dont nombre de téléphonistes n'oseront jamais demander la communication. Elles vivent dans une atmosphère de suspicion, ayant, « en outre « de la table d'écoute, les contrôleurs chez les abonnés, des « surveillantes principales, des surveillantes, les sous- « chefs de section, le chef du poste central lui-même, un « inspecteur qui est dans les sous-sols et qui s'amuse par- « fois à écouter. Prise au milieu de tous ces dangers, « occupée sans cesse à y parer », quoi d'étonnant que « la « téléphoniste finisse par oublier le principal, c'est-à-dire « l'abonné » ? (4).

---

(1) (2) Pages 91, 86 et 97.
(3) (4) 1911, p. 101, 103 et 104. Voir aussi 1910, p. 231.

Le favoritisme sévit comme chez les hommes. Il y a trop de paperasses et trop d'employées aux écritures, trop d'embusquées. Au bureau de Saxe, au lieu de servir les abonnés, deux dames servent leurs collègues : ce sont les « vivandières ». Les emplois aux écritures sont donnés aux « pistonnées », non aux employées malades pour cause de surmenage, et auxquelles il est advenu de donner, non 160 communications à l'heure, comme l'a dit M. Charles Dumont, qui a omis de faire entrer en ligne de compte les communications données par les téléphonistes d'arrivée, mais bien jusqu'à 128 communications en un quart d'heure, chiffre officiellement constaté (1).

Et ce tableau de la situation des services était ainsi résumé par M. Rouanet : « L'Administration des Postes « n'est plus aujourd'hui qu'une sorte de château bran- « lant... qui n'a plus qu'une armature : le dévouement de « son personnel et sa conscience de ses devoirs » (2).

Section II. — **Thèse administrative**

Voici ce que répond l'Administration. Ministres ou rapporteurs du budget ne manquèrent pas de faire connaître au Parlement la situation des services. Une particularité inhérente aux « Postes et Télégraphes », c'est que, de dix ans en dix ans, il existe un rapport d'ensemble condensant les rapports annuels précédents et qui est tant un coup d'œil sur le chemin parcouru qu'un plan de construction pour l'avenir. Analysons les principaux : ce sont les rapports Dumont de 1909, Millerand 1900, et enfin, pour ne pas remonter trop loin dans le passé, le « Rapport sur « l'Administration des Postes », présenté en octobre 1877 au Ministre des Finances par M. Léon Riant, le dernier des Directeurs Généraux.

---

(1) 1911, p. 104, 106.
(2) 1911, p. 89.

L'examen de M. Charles Dumont a surtout porté sur le téléphone. Il accuse l'Administration de se montrer imprévoyante. « Dans les deux ans, les Sablons ne pourront « plus recevoir un seul abonné ; dans trois ans, Desre- « naudes sera plein. » M. Millerand voulait diminuer le coût de l'abonnement. Ce serait pour les services un désastre, l'Administration serait débordée. A l'imprévoyance, elle joint le gaspillage. M. Dumont rappelle alors l'aventure du bureau égaré, le central téléphonique de la rue des Archives, où 20.000 abonnés furent prévus pour une circonscription dans laquelle il n'y en aura pas 10.000 avant 50 ans. Cette Administration procède sans plan défini : en moins d'un an, elle présenta quatre projets successifs d'un immeuble devant loger les tables interurbaines. Et M. Caillaux put proposer d'ajourner tout crédit jusqu'au moment où on saurait « quels sont les projets définitifs « auxquels s'est arrêtée l'Administration, si tant est qu'elle « le sache elle-même ». Son rêve, c'est d'établir partout l'unité, car « l'uniformité, qu'il s'agisse des appareils, des « aménagements et des méthodes d'exploitation, est le « défaut caractéristique de la bureaucratie » (1), ou de s'offrir un luxe de personnel. « Le personnel actuel est suf- « fisant. Si le personnel est surmené ici ou là, s'il manque « en quelques endroits, c'est qu'il est, ou mal recruté, ou « mal instruit, ou mal discipliné, ou mal utilisé. Les cré- « dits accordés sont suffisants. C'est la manière de les uti- « liser qui a été mauvaise et qui reste médiocre. » Et ces observations justifieraient la conclusion suivante : « Le « régime bureaucratique est incapable de plans d'ensem- « ble et de vues d'avenir. Il vit au jour le jour, tantôt pro- « digue, tantôt parcimonieux, toujours hésitant, laissant « passer l'heure de toutes les solutions rationnelles » (2).

M. Dumont peut paraître suspect. N'entretient-il pas les meilleurs rapports avec l'A. G. des Agents, dont il cite

---

(1) (2) Pages 58 et suiv.

souvent les travaux : rapport résumé plus haut sur la situation de Marseille, rapports sur la généralisation du mandat-carte, sur le programme décennal (2me programme Millerand) ? Ses vues sur la réorganisation de l'Administration Centrale, sur l'enseignement professionnel, sur la question des remises, s'inspirent visiblement des doctrines de l'A. G. Au rapport général précédent, celui de M. Millerand (1), on ne peut adresser le même reproche parce que contemporain de la naissance des associations. Il porte sur la période comprise entre 1900 et 1878-1881, car c'est à cette date que remonte, pour le Ministre, l'organisation véritable des services. « Sauf pour « le téléphone, qui n'était encore qu'à son début, tous les « services que l'Administration assure aujourd'hui étaient, « dès 1881, ou transformés ou créés » (2).

Depuis cette époque, « si l'on examine la circulation « postale intérieure, on constate que le nombre des lettres « transportées a augmenté de 49 % et celui des cartes de « 75 % » ; pour les chargements, qui donnent lieu au travail minutieux que l'on sait, la proportion est de « 176 % ; « pour les journaux, échantillons, papiers d'affaires, « imprimés, la circulation s'est accrue encore de 76 %... « Dans le chiffre postal international, le développement « du trafic direct, c'est-à-dire sans faire état du transit, n'a « pas été moins considérable. L'accroissement est de 52 % « pour les lettres, 67 % cartes postales, 93 % chargements, « 137 % journaux, échantillons et imprimés ». Une progression semblable existe pour les mandats, bons de poste, opérations de la Caisse d'épargne, etc. (3).

« Le trafic télégraphique a plus que doublé ; son aug- « mentation proportionnelle est de 116 %. Quant au ser- « vice téléphonique, depuis 1890, année depuis laquelle « il a été organisé par l'Etat, les recettes qu'il produit se « sont accrues de 114 % » (4).

---

(1) On trouvera ce rapport dans le *Bulletin Mensuel* de 1900, p. 154 et suiv.

(2) (3) (4) Rapp., p. 155, 156, 157.

Pendant ce temps, les dépenses totales d'exploitation n'ont augmenté que de 54 %. Pourtant, déjà en 1884, M. Cochery, dans son rapport d'ensemble, déclarait que des « simplifications et un accroissement constant des « moyens d'action du service sont nécessaires ». Si les difficultés au milieu desquelles l'Administration se débat ont pris un tel caractère d'acuité, c'est parce que le programme de 1884 n'a été qu'imparfaitement rempli, parce que l'augmentation des moyens n'a pas été tenue en rapport avec le développement progressif de l'organisation (1).

Les exemples, M. Millerand les trouve dans toutes les branches du service postal. *Service sédentaire.* Le personnel des Directions départementales, le personnel de surveillance et le personnel manipulant des bureaux-composés sont insuffisants. Le recrutement des aides devient difficile ; les plaintes que soulève l'heure tardive des distributions se font de plus en plus vives. L'organisation est défectueuse et le nombre d'établissements de postes est beaucoup trop restreint. Ici, « la France est loin d'occuper « un rang honorable parmi les grands Etats. Alors qu'en « 1877 l'Allemagne en possédait 34.500, les Etats-Unis « 71.000, la Grande-Bretagne 21.200, la France en avait « seulement 8.816. Ce nombre s'élève aujourd'hui à 9.458, « mais il reste encore 26.000 communes qui n'en sont pas « pourvues » (2). Mais c'est surtout au *Service ambulant*

---

(1) Rapp. préc., p. 158.

(2) Page 166. A Paris, il existait, en 1909, 115 bureaux, 187 recettes auxiliaires. Dans le reste de la France, 7.656 recettes, 4.062 facteurs-receveurs, 1.402 recettes auxiliaires.

« Dans les moindres communes, sans compter le loyer et le salaire des courriers à pied ou en voiture, une recette des postes coûte 3.100 fr. et un établissement de facteur-receveur, 1.900 fr. En Angleterre, il y a 24.000 bureaux, dont 1.500 seulement gérés par des titulaires ; en Allemagne, 50.000, dont cinq pour un par titulaire ; en France, nous avons 7 bureaux d'Etat pour un bureau auxiliaire.

« Dans les communes rurales, la recette distribution, avec son gérant collecteur et distributeur de correspondances, est l'avenir », dit M. Ch. Dumont, rapp. préc., p. 234.

On peut ne pas partager l'avis de l'éminent parlementaire. Comme on

que les effets de la crise se font sentir. C'est une « marée « toujours montante de sacs que l'on éventre à la hâte et « d'où s'échappe, pêle-mêle, tout un flot de correspon- « dances, parmi lesquelles on doit chercher et retrouver « les valeurs considérables confiées à la Poste, qu'il faut « ensuite trier, enregistrer, décrire sur les documents de « service ; et toutes ces opérations s'effectuent dans un « espace restreint, où chacun se heurte, où la dépense de « force est décuplée et où l'atmosphère, viciée par la pous- « sière extérieure soulevée par la vitesse du train et par la « poussière intérieure provenant du maniement des sacs, « rend l'hygiène absolument déplorable ». Quand on aura ajouté « l'obligation pour les agents d'une présence conti- « nue de quatorze heures de jour ou de nuit », on se sen- tira « véritablement humilié de voir un service d'Etat « fonctionner dans des conditions pareilles » (1). Au *Service télégraphique* également, la France se trouve en état d'infériorité sur les puissances voisines. En France, il existe un bureau télégraphique pour 3.095 habitants ; en Angleterre, un pour 2.360 (2). Au *Téléphone*, « pénible- « ment à l'aide de quelques économies réalisées le plus « souvent par l'ajournement de certains travaux, l'Etat « français arrive à consacrer une centaine de mille francs « par an à construire quelques tronçons de lignes, alors « que l'Office Fédéral Suisse dépense annuellement plus « de deux millions et demi pour le même objet » (3). L'imperfection de notre exploitation est manifeste. « Elle

---

l'a vu dans la partie où nous traitions de l'organisation, la recette auxiliaire ne rend que des services relatifs. Au point de vue rural, le type d'établissement postal vraiment pratique, s'intercalant, au point de vue du coût, entre la recette simple et la recette auxiliaire, paraît être l'établissement de facteur-receveur, à la fois distributeur et guichet. C'est cet établissement qu'il faudrait multiplier à autant d'exemplaires que possible et doter de la plus large autonomie vis-à-vis de son bureau d'attache, si on voulait arriver à une organisation rendant au public, pour le minimum de dépense, les services qu'il est en droit d'attendre de la Poste.

(1) (2) (3) Rapp. préc., p. 170, 181, 191.

« tient à la fois à la défectuosité des bureaux centraux, « dont la plupart sont d'un modèle déjà vieilli, et à l'insuf- « fisance numérique du personnel. » Quant au taux de l'abonnement, il « est le plus élevé qui soit en Europe et « son exagération n'est pas contestable. L'Administration « le maintient tel, non point parce que, fixé à un chiffre « plus bas, il cesserait d'être rémunérateur, mais parce que « le tarif existant, par son élévation excessive, est une « digue à l'accroissement *trop rapide* du nombre des « abonnés » (1)

Laissons le *Service postal parisien*, auquel M. Millerand consacre un chapitre dans son rapport. Ses défauts ne sont que l'exagération de ce qui se passe ailleurs, avec la même situation critique du départ, des guichets, de la distribution. Le personnel sera étudié plus loin. Arrivons au *matériel*, « on est en général frappé de l'abandon, nous « dirions presque du dénûment, de la plupart de nos « établissements postaux » (2), et aux *tarifs*. La lettre à deux sous n'existe pas encore. Pour la carte postale, « actuellement, la France est, avec la Turquie et la Russie, « le pays d'Europe où la taxe de ces objets est la plus « élevée. C'est sans doute en raison de cette taxe excessive « que la correspondance par cartes postales n'a pas pris « chez nous un développement aussi grand que celui « qu'elle a atteint dans les pays étrangers » (3).

« Pour mettre » le grand service d'Etat que sont les Postes et Télégraphes « au pair des besoins actuels », pour qu'il redevienne à la hauteur de sa mission et que cesse la tension poussée jusqu'à son extrême limite dans laquelle il se trouve, M. Millerand estime qu'une somme de 77 millions 210.811 francs serait nécessaire, dont 29.551.952 de frais d'établissement, 47.658.859 de frais annuels d'entretien. La dépense est considérable, mais il ne faut pas se dissimuler que « chaque jour qui s'écoule ajoute aux

(1) (2) (3) Rapp. préc., p. 197 et 198, 203, 229.

« embarras présents et rend plus malaisée la solution des « questions urgentes. Le plus fâcheux, et peut-être le plus « coûteux des procédés, serait de marchander les crédits « nécessaires à l'amélioration des services et, tout en conti- « nuant à vivre d'expédients, de laisser passer l'heure pro- « pice des réformes dont doit profiter la fortune publi- « que » (1).

Lorsque M. Millerand revint aux affaires, il put s'apercevoir qu'aucun essai de réalisation n'avait été donné à son plan d'amélioration des services. Il ne songea d'ailleurs pas à en poursuivre l'exécution, mais bien à mettre en chantier son programme décennal, si vivement attaqué par l'A. G. « Nous avons vainement demandé à connaître « les bases d'après lesquelles l'Administration avait dressé « le « programme des millions » qu'elle soumettait au « Ministre. En fin de compte, nous avons appris que les « calculs de l'Administration avaient été faits « de chic » « et que les avant-projets de réformes ne pouvaient pas « nous être communiqués pour la bonne raison qu'ils « n'existaient pas... Qu'il nous soit permis de déplorer le « manque de sérieux dont l'Administration Centrale a « donné le fâcheux exemple en l'occurrence » (2).

Ce n'est d'ailleurs pas le premier programme resté irréalisé. Le destin réservé au rapport Dumont ou aux travaux de la Commission extra-parlementaire est encore inconnu, mais le passé laisse sceptique à leur endroit. Un seul projet d'ensemble, peut-être, aboutit, c'est celui de M. Cochery. A ce moment, il est vrai, la situation était devenue intenable. Elle avait été relatée dans un rapport peu connu, même en son temps, et très pillé : « Le Rap- « port sur l'Administration des Postes présenté au Ministre « des Finances par M. Léon Riant, Directeur Général, « octobre 1877. »

---

(1) Rapp. préc., p. 236.
(2) M. Montbrand : *Congrès de 1911*, p. 17.

A cette époque, pourtant, en apparence le service postal de la France est enviable et M. Riant a pu tracer un parallèle des Postes anglaises et des Postes françaises (1), tout à notre avantage, sauf sur quelques points de détail. La France possède cet admirable service rural, très envié des nations voisines, surtout de l'Italie. Et cependant déjà bien des cris d'alarme ont été jetés. « Tout a été dit d'ailleurs « depuis longtemps sur une situation trop tendue, contre « laquelle on a épuisé tous les expédients et qui ne peut « désormais être efficacement combattue que par des « mesures larges et énergiques (2). Si l'exercice 1875 « accuse sur celui de 1865 une augmentation de travail de « 26,93 %, le personnel ne s'est accru dans cette période « que dans la proportion de 14,72 %, et cependant l'un de « mes prédécesseurs, à la suite d'une étude semblable à « celle que j'entreprends aujourd'hui, signalait, à toutes « les pages d'un rapport du 26 janvier 1866, qui a reçu « une certaine publicité, l'insuffisance notoire du nombre « des agents manipulateurs et la nécessité de dotations « considérables destinées à agrandir les cadres du person- « nel des Postes » (3).

L'exploitation postale dans la capitale présente une tension excessive. Le mouvement général des correspondances en France qui, de 1865 à 1875, s'est accru d'un quart en dix ans, s'est élevé de près de 3/4 dans la ville de Paris et la plus large partie de cette progression appartient aux chargements ! Mais à Paris, pendant que le travail progresse dans la proportion de 72,54 %, le nombre de bras affectés à son exécution n'augmente que de 22 %.

« Les salles (des bureaux de poste), réservées au public, « sont trop étroites, le jour y fait défaut, tout l'ensemble « trahit une organisation gênée, restreinte, peu digne, en « un mot, d'une grande administration publique... Même « et surtout à Paris, les bureaux sont installés dans des « locaux trop étroits ou mal disposés » (4). L'Hôtel

(1) (2) (3) (4) Pages 12, 14, 19, 24 rapp. spécial.

Central des Postes est insuffisant. Le service des ambulants est surchargé outre mesure.

« Avec l'exiguïté des locaux, l'insuffisance du person-
« nel est pareillement une des plus grandes défectuosités
« du service des bureaux divisionnaires de Paris » (1). Le manque de bras oblige de recourir à toutes sortes d'expédients. Dans certains bureaux, même, le receveur est obligé de prendre journellement part, « tel un simple com-
« mis, au service du guichet et aux travaux de manipula-
« tion. De là, des situations aussi fâcheuses qu'anor-
« males... Aux guichets, des agents surmenés et, ne pou-
« vant, malgré la prolongation des vacations, suffire à
« leur tâche... Dans les services intérieurs, des employés,
« que leur modeste situation met dans la nécessité d'ha-
« biter des quartiers excentriques, doivent se trouver à
« leur poste à quatre heures du matin et y travailler avec
« une agitation fébrile, alors qu'ils sont déjà fatigués par
« un manque de sommeil et une longue course » (2).

« Les facteurs d'imprimés, en raison de la distance qu'ils
« ont à parcourir, et du poids des objets volumineux qu'ils
« transportent, ont à subir une fatigue excessive. Ils sont
« toujours sur la brèche. Ne connaissant ni jours de repos,
« ni jours fériés, ils éprouvent une lassitude et un décou-
« ragement qui se traduisent par une déperdition rapide
« de forces, par de fréquentes maladies et par une insuffi-
« sance regrettable dans l'exécution du service qui leur est
« confié » (3). Le sort des facteurs ruraux de province, payés annuellement à raison de 656 francs, laisse au moins autant à désirer.

Et après l'examen des mesures à prendre pour remédier à l'état de choses présent, M. Riant termine ainsi son rapport : « Je crois avoir démontré qu'il y a partout, d'un
« côté, accroissement considérable des obligations de
« l'exploitation, de l'autre, insuffisance absolue des

(1) (2) (3) Rapp. préc., p. 51, 49, 50.

« moyens d'action ; ici, de nombreux et immenses besoins « à satisfaire, là, pénurie des ressources nécessaires » (1)...

« De toutes parts, on sollicite de nouveaux établisse- « ments de postes... (2), de toutes parts, également, la « situation du personnel soulève de légitimes récrimina- « tions, et, à la date du 18 août 1877, l'*Economiste « Français*, écrivait :

« Les employés des Postes, ceux des grades élevés aussi « bien que les plus humbles, sont médiocrement rétri- « bués ; en revanche, ils sont soumis à un labeur très dur, « quelquefois excessif. Il n'y a pour eux ni dimanches, ni « fêtes, le service ne devant jamais être interrompu ni « ralenti. La condition de ces fonctionnaires est ainsi beau- « coup moins douce que celle de leurs confrères des autres « administrations.

« L'Administration des Postes n'est pas tout à fait irré- « prochable ; que cela tienne, au moins en partie, à l'in- « suffisance de son personnel et aux défauts de son méca- « nisme, cela est possible ; mais encore une fois, ce n'est « point notre affaire. Si le personnel est insuffisant, qu'on « l'augmente ; si le mécanisme est défectueux, qu'on le « corrige ; si les employés ont à fournir trop de travail en « échange d'une rémunération trop maigre, qu'on les paie « mieux et qu'on ne leur demande que ce qu'ils peuvent « bien faire ; *car un service tel que celui de la Poste ne « comporte point d'à peu près.* »

« Je ne crois pas avoir, Monsieur le Ministre, d'autre « conclusion à formuler ici. Il est pour moi de toute évi- « dence que le service a atteint les dernières limites d'une « tension excessive ; que tous les expédients sont épuisés; « que le personnel actuel produit plus qu'il n'est convena- « ble d'exiger des forces humaines ; que l'insuffisance de « notre matériel se traduit à tous les instants ; qu'en un

(1) (2) Rapp. préc., p. 100, 103.

« mot, et suivant une métaphore parfaitement juste que « j'emprunte à l'un de mes prédécesseurs, l'Administra- « tion se trouve en présence d'une marée qui monte sans « cesse et qui menace de submerger le service » (1).

Section III. — **Causes et Remèdes**

Le mal est donc ancien, personnel et chefs d'organisation sont sur ce point en complet accord. Il semble même périodique et les crises inhérentes à la constitution de l'organisme postal. A quelles causes les attribue-t-on ? Elles ont été étudiées notamment par M. Charles Dumont et surtout par M. Rouanet (2). Nous allons les énumérer.

Instabilité du pouvoir dirigeant. — « A côté du ministre « instable existe une stabilité inébranlable, qui est celle « des bureaux... Chargés, les uns d'une exploitation tech- « nique, les autres d'un service accessoire, les directeurs « n'ont qu'une idée, qu'un but : asseoir solidement leur « pouvoir, se prémunir contre les contingences gouverne- « mentales... A l'encontre de ce qui devrait se passer dans « un organisme dont toutes les parties sont étroitement « liées, chaque branche, chaque service, finit par consti- « tuer un domaine distinct, géré suivant des méthodes « particulières, dont certaines sont même en opposition... « De là, le développement, à côté des services techniques « proprement dits, de services spéciaux que « l'on peut « qualifier d'hypertrophiés, parce qu'ils remplissent un « rôle exagéré, telles la direction du personnel, celle de la « comptabilité et, autrefois, celle du matériel... » De là « aussi ce résultat « que le Personnel et le Matériel, dirigés « indépendamment de tout souci d'exploitation n'ont

(1) Rapp. préc., p. 104.
(2) 1911, p. 75 et suiv.

« plus été subordonnés à cette exploitation ; ils n'étaient « plus faits pour elle, c'est elle qui devait s'adapter à eux. « Songez, d'ailleurs, au pouvoir dont dispose, au milieu « des directions autonomes et parfois en conflit, en face « des gouvernements passagers, celui qui détient le recru- « tement d'un innombrable personnel, qui en règle les « mutations et qui en dispense les faveurs... C'est que rien « ne vient ramener l'unité entre les directions devenues « quasiment autonomes ; aucun autre lien solide ne les « rattache que l'autorité variable et passagère d'un pouvoir « éphémère » (1).

Excès de centralisation, recrutement défectueux du haut personnel, irresponsabilité des grands chefs, telle serait la deuxième série de causes de l'état de choses actuel.

« Actuellement, il y a à la tête de l'Administration une « Administration Centrale qui fait — on peut le dire d'un « mot — *tout* jusque dans les plus petits détails. C'est elle « qui règle les organes des régions les plus éloignées ; « elle intervient également dans l'horaire d'un courrier « entre une gare et un bureau, fût-ce au fond des Pyré- « nées-Orientales, et dans l'établissement du moindre cir- « cuit téléphonique. Le *Directeur départemental,* qui est « sur les lieux, qui est seul en mesure d'apprécier les « besoins de la région, joue le rôle d'une agence de rensei- « gnements au service de l'Administration Centrale... Il « n'a aucune initiative, puisque les moyens d'action lui « sont rigoureusement dispensés dans chaque cas particu- « lier par l'Administration Centrale. Il n'a aucune respon- « sabilité, puisque, même lorsqu'il propose, c'est l'Admi- « nistration Centrale qui prend la décision définitive. La « conséquence, c'est que les Directeurs départementaux « abandonnent même leurs faibles prérogatives, se désin- « téressent de leur service. Et nous voyons aussi disparaî-

(1) Pages 81, 82 de ce rapport.

« tre de l'Administration ce qui devrait être son véritable « organe d'étude des besoins commerciaux et industriels, « son seul, son véritable instrument d'organisation. Quant « à l'*Administration Centrale*, éloignée des besoins du « public et du personnel, ignorante de la pratique des ser- « vices, composée d'employés de carrière qui ont oublié « les particularités de l'exécution, elle substitue à l'expé- « rience vivifiante, aux conceptions... des mouvements « incessants de la prospérité nationale, elle substitue... « des dogmes cristallisés et des précédents archaïques. Et « malgré le dévouement, souvent indiscutable, de ceux « qui la composent, elle qui règle tout, qui fait tout, ne « peut satisfaire ni le public, ni le personnel, parce qu'elle « ne voit pas, parce qu'elle ne sait pas » (1).

A quoi servirait d'ailleurs que ses pouvoirs soient rognés au profit des Directeurs départementaux ? Le cadre administratif, tel qu'il existe, calqué sur la Préfecture, cadre politique, ne peut se prêter à une bonne organisation du transport des correspondances. « Les grands cou- « rants économiques au profit desquels sont établies les « voies postales, télégraphiques et téléphoniques, se préoc- « cupent peu de la division politique du pays ; ils sortent « des limites du département et leurs confluents sont sou- « vent éloignés des préfectures » (2).

Même avec des circonscriptions plus parfaitement établies, le mode de recrutement du haut personnel n'en continuerait pas moins à prêter à la critique : « Comment est « choisi un Directeur de l'Administration Centrale ? Pour « triompher des compétitions acharnées qui s'exercent « autour du grand fauteuil, croyez-moi, il faut de solides « appuis. Chez nous, une brillante carrière ne se fait guère « que par des avancements exceptionnels, des bonifica- « tions d'ancienneté, et je crois qu'on trouverait peu de « hauts fonctionnaires qui aient suivi la ligne régulière des

(1) (2) 1911, p. 83.

« avancements sans la briser quelque peu par endroits...
« Et s'il y a dans les avantages exceptionnels une part de
« mérite, on y trouve aussi ce que j'appellerai des hasards
« heureux » (1).

Il arrive que, « ne trouvant pas dans les administrateurs
« qui l'entourent les garanties de mérite qu'il en exige, le
« ministre, ou le sous-secrétaire d'Etat, recherche cette
« garantie dans les diplômes, dans la vieille auréole scien-
« tifique et il s'adresse pour diriger les services aux ingé-
« nieurs qui offrent cette garantie... (Laissez-moi adresser
« ici toutes vos condoléances à nos malheureuses collègues
« téléphonistes : elles sont livrées sans réserve aux ingé-
« nieurs qui ont pris ce service à sa naissance et en ont
« fait ce qu'il est aujourd'hui, ce moyen barbare de com-
« munication, supplice du public et du personnel, ce
« gouffre où les millions disparaissent en pure perte.)

« Un ingénieur sorti de l'Ecole Polytechnique, c'est un
« homme qui a des connaissances scientifiques purement
« théoriques, qui introduit dans l'appréciation de toutes les
« choses de la vie une rigueur mathématique, peut-être
« très séduisante dans la conversation, mais qui, dans la
« réalité des choses, se traduit forcément par des erreurs.
« Il y a, dans la vie, des choses que l'on ne calcule pas par
« l'algèbre, que l'on ne connaît qu'en vivant en contact
« avec elles et que, si bon mathématicien que l'on soit, on
« ne connaîtra jamais.

« Un Ingénieur, ah ! certes, ce n'est point un Adminis-
« trateur.

« Un Administrateur, c'est celui qui est capable de juger,
« à la seule lueur de sa prudente intelligence, les besoins
« pratiques du public ; c'est celui qui apprécie sans
« raideur d'esprit les moyens d'action dont il dispose, qui
« sait concevoir les tendances, les mérites, les besoins de
« son personnel, qui sait l'utiliser ; enfin, c'est celui qui,

(1) Page 84.

« par des méthodes plus empiriques que scientifiques, sait « adapter aux besoins qui se manifestent devant lui les « ressources dont il dispose, toujours prêt à faire fléchir « ses conceptions personnelles dès que l'expérience lui en « démontre la fausseté...

« Tel n'est pas le cas de l'Ingénieur. Il est né tout armé, « armé du préjugé de la précision scientifique, armé des « doctrines officielles et rigoureuses. Il croit que tout se « calcule et il n'y a pour lui dans l'Administration que du « matériel (1).

« L'Administration souffre enfin d'un autre mal ; c'est « qu'à sa tête il n'y a pas de responsabilité et, quelle que « soit la gaffe que commet un chef de service, jamais, au « grand jamais, on n'a vu ce chef de service frappé pour « les millions qu'il a pu faire perdre au public » (2).

Ici, on entre dans un autre ordre de considérations, les *considérations budgétaires*. C'est la troisième et la plus importante des affections dont souffrirait l'organisation postale. Que des erreurs, des fautes aient pu être commises, même aussi nombreuses qu'on le voudra, elles n'auraient pas suffi pour donner aux crises une telle périodicité et au mal dont est atteint l'organisme postal une aussi grande étendue. Ce qui manque, c'est l'argent. Tous les programmes, tant de MM. Riant, Millerand, Dumont, que ceux de l'A. G., supposent dotation de crédits. Mais les prévisions ne sont même pas calculées sur les besoins actuels — sans parler des éventualités qu'ouvre le vote par le Parlement de telles et telles dispositions législatives donnant lieu à dépenses. — C'est le Ministre des Finances qui arrête les

---

(1) Page 85.

(2) Dans tous les traités de droit administratif et de droit constitutionnel, on démontre combien il est difficile de faire jouer la responsabilité ministérielle, existant pourtant en théorie, tant par crainte de paralyser les ressorts de l'action gouvernementale que parce que la garantie qu'offre la fortune personnelle des condamnés serait presque dérisoire. Les choses se passeraient de la même façon pour les administrateurs et ingénieurs.

sommes dont pourra disposer l'Administration des Postes. De sorte que pour le budget de 1911, l'Administration ayant établi un projet « se montant à 35 ou 40 millions « d'augmentation, le chiffre accordé par le Ministre des « Finances a été de 13.500.000 ». Il a donc fallu supprimer des renforts indispensables, abandonner les constructions et les achats nécessaires, différer les mesures les plus urgentes « et que les besoins, non, pas les besoins, mais les « moyens d'exécution soient réduits en proportion de cette « somme » (1).

« La conséquence, c'est que l'Administration Centrale « finit par se désintéresser de son rôle. Les budgets ne sont « pour ainsi dire plus préparés et ne peuvent plus l'être : à « quoi bon établir des prévisions exactes, scruter les ser- « vices, déterminer leurs besoins, étudier les grandes amé- « liorations, puisque l'on sait par avance que toutes ces « prévisions, toutes ces recherches, ne serviront de rien ? Il « faudra arriver à 13 ou 14 millions. Quant à l'urgence des « mesures, qu'importe ! » (2).

Le découragement est contagieux et gagnerait les Directions départementales. De temps à autre l'Administration Centrale les saisit de circulaires dans le dessein d'améliorer certaines parties du service. Une circulaire du 26 mars 1912 (Exploitation Postale, 1er Bureau), est venue prescrire d'étudier les mesures propres à accélérer la distribution dans les agglomérations, sièges de bureau, où elle n'est pas terminée à huit heures et demie du matin, exceptionnellement à neuf heures. La distribution est liée à l'arrivée des courriers. Il faudrait modifier la marche des trains, donc obtenir des Compagnies les horaires utiles et on peut être assuré qu'elles n'y consentiront pas. — *Révision des études quinquennales :* Des propositions devraient être dressées d'office pour les Communes qui, bien que n'ayant pas demandé un établissement de Postes, pourraient y avoir

(1) (2) Page 79.

droit en raison de leur produit postal, de telle manière que l'Administration « pût avoir la physionomie exacte d'un département et connaître l'ensemble de ses besoins ». Or, les Communes qui ont fait une demande, si elles n'ont pas recours aux interventions politiques, ne sont même pas sûres d'obtenir jamais satisfaction. Le classement par ordre d'importance postale constitue d'ailleurs un argument secondaire pour l'aboutissement de leurs désirs. Et puis, la Commune à laquelle un bureau serait offert opposera peut-être un refus, en raison de la contribution à verser pour le fonctionnement du nouvel établissement postal. — *Meilleur choix des locaux :* Une circulaire en date du 15 décembre 1911 constate l'état fâcheux de nombre d'entre eux et prescrit la consultation du personnel intéressé. Lorsque les Directeurs auront trouvé des locaux convenables, ils se heurteront au Service des Locaux, obligé de chicaner cent sous sur le prix annuel d'un bail. On peut être mal convaincu de l'utilité de l'effort dépensé pour ces études, puisqu'il n'y a pas d'argent pour permettre d'en poursuivre la réalisation, et se demander si de telles circulaires sont autre chose que des manifestations verbales.

Mais ici, l'organisation rejoint l'institution qui fit l'objet de la partie précédente de cette étude. C'est que l'institution influe sur les détails de l'organisation. On vient de le voir pour la fiscalité de l'institution, il en est de même de son caractère politique. Faisons abstraction de la multitude des influences presque insaisissables qui pénètrent jusqu'aux derniers des replis de l'organisation. Tenons-nous-en seulement aux motifs honorables qui l'obligent à se courber devant les nécessités gouvernementales. Nous en avons donné des exemples. Citons encore : pour le personnel, l'apport de rengagés entrant dans les cadres postaux et que l'Etat a pu garder à son service par la promesse d'un emploi civil ; pour l'organisation proprement dite,

les subventions aux paquebots chargés du transport des dépêches, en disproportion certaine avec le service rendu, mais il importe que les couleurs nationales soient promenées sur les rivages les plus lointains. « Le sacrifice à faire « sera considérable, rien que pour permettre de répondre « le même jour à la lettre reçue, faire parvenir jusqu'au « centre du village les colis postaux et donner un poste « téléphonique à toute agglomération. De telles dépenses « s'imposent cependant. Elles constituent la compensa- « tion pour les populations rurales des sacrifices consen- « tis par elles à la sécurité intérieure et à la défense natio- « nale en fournissant à chaque recrutement les soldats les « plus nombreux et les plus endurants. » (1). Evidemment, on conçoit la légitimité de telles préoccupations. Elles ne sont pourtant pas celles d'un commerçant ou d'un industriel uniquement occupé à bien faire marcher son négoce. Elles compliquent toutes les questions d'organisation, puisqu'il ne suffira plus de se placer dans une question de poste au seul point de vue strictement technique. Elles sont d'ordre extra-postal.

Pourtant, malgré son étatisation prononcée, malgré son caractère fiscal, la Poste mérite-t-elle tous les reproches qu'on lui adresse volontiers ? Nous avons noté, au cours de ce travail, l'extension prise par les services non monopolisés et facultatifs, l'entr'aide que se prêtent les trois grandes branches du service ; ajoutons encore la faveur que continuent à obtenir à l'étranger les Postes françaises. La Poste de France a une réputation d'honnêteté, de discrétion, de ponctualité, qui lui attire la clientèle étrangère. Si d'autres Postes — tard venues — telle la Poste allemande, lui font concurrence, surtout en Extrême-Orient, c'est beaucoup grâce à l'apparat qu'elles déploient dans l'installation extérieure des bureaux, dans les galons

(1) Rapport Dumont, p. 19.

qu'elles cousent aux manches de leurs employés, toutes choses beaucoup plus importantes dans les pays orientaux qu'on se l'imagine, alors que, pour raisons d'économie — toujours — les bureaux français sont logés modestement, presque pauvrement. Dans les relations internationales, et dans l'Union Postale, elle est hautement considérée, et ceci n'est qu'un détail, mais il est caractéristique : pour les débats qui s'élèvent sur les questions de change, sur les droits à payer pour correspondances de transit, c'est souvent son arbitrage qui est sollicité pour mettre fin, par un arrangement équitable, aux difficultés qui sont venues à surgir entre correspondants.

La comptabilité est irréprochable ; l'organisation, dans les grandes lignes, presque parfaite. Elle possède une admirable souplesse qui lui permet de supporter, dans la mesure du possible, avec l'accroissement des besoins pour lesquels elle est créée, la charge des attributions que lui confère de plus en plus le Parlement — imprudemment, semble-t-il, puisqu'elles ne sont jamais précédées par un accroissement correspondant des moyens d'action.

Le personnel — parfois critiqué — est excellent. Il est d'abord foncièrement honnête. M. Chaumet, lors de la discussion du budget de 1911, a donné à la Chambre, chiffres en mains, une démonstration de sa probité. Récemment l'Administration, dans sa circulaire en date du 27 mars 1912 (Exploitation Postale, 2me Bureau), a pu demander à ses Directeurs si, en raison du nombre infime d'objets recommandés à prix réduits disparus dans le service, 17 objets par million (1) (le chiffre total des objets recommandés de l'espèce atteint 26 millions), il ne convenait pas de simplifier, presque jusqu'à l'anéantir, le système de précautions prises pour assurer la remise de cette catégorie de

(1) Desquels il conviendrait de déduire les objets *perdus* dans le sens du mot, égarés. Il faut remarquer qu'il n'est pas fixé de minimum de dimension aux échantillons et que circulent ainsi nombre de « prix réduits » de mince volume.

correspondances. Elle disait : « Le personnel n'ignore « pourtant pas, pour l'avoir constaté maintes fois », que les enquêtes sur la disparition de ces objets « sont vouées « à l'insuccès et ce qui préserve les prix réduits, de même « que les autres chargements, c'est la grande honnêteté du « personnel qui les manipule ».

La valeur technique du personnel égale sa probité. M. Pagnod, délégué du grand Central lyonnais, relié à tant de Centraux étrangers, pouvait déclarer devant les congressistes de 1911 : « On n'osera jamais dire que le rendement « d'un télégraphiste français est inférieur au rendement « d'un télégraphiste étranger. Il n'y a pas de raison pour « qu'on le dise. Ce qui fait que quelquefois le rendement « est inférieur, c'est que le matériel mis à notre disposi- « tion est inférieur. Je suis absolument convaincu que ce « qui se passe au téléphone est ce qui se passe au télégra- « phe. M. Dumont dit que le rendement est inférieur au « rendement des téléphonistes étrangères. Mlle Thomas a « montré que cette façon de voir est erronée » (1). Le même satisfecit pourrait être donné à nos ambulants et autres fractions du personnel. Il ne faut pourtant pas oublier que les Bourseul, les Baudot, les Picard, dont s'enorgueillissent téléphone et télégraphe, sont sortis des rangs, parfois les plus humbles, de l'Administration française.

On travaille dans les Directions départementales. Il en est de même à l'Administration Centrale. M. Charles Dumont disait des Directeurs que c'étaient des hommes de haute valeur (2). Cette appréciation pourrait être étendue à nombre de leurs collaborateurs. Avec la centralisation, poussée jusqu'à ses extrêmes limites, qui existe actuellement, il faut reconnaître que faire marcher un service énorme, dont le développement s'amplifie chaque jour,

---

(1) C. R. du 11e Congrès, p. 113.
(2) Page 155 du rapport Dumont.

auquel des attributions nouvelles sont incessamment ajoutées, n'est pas une mince affaire, alors qu'il faut compter avec les crédits insuffisants mis à la disposition des chefs de service, avec les influences politiques et parlementaires, avec, enfin, un personnel croissant, dont les groupements sont chaque jour plus puissants et plus impérieux.

A le considérer dans son ensemble, on peut même accepter pour le monde postal le témoignage donné en sa faveur par M. Chardon dans un livre qui ne constitue pas précisément le panégyrique des « Travaux Publics » : « Tous les hommes compétents reconnaissent que jamais « une société privée ne pourrait obtenir le travail que don- « nent à tous les degrés les agents de la très méritante « Administration des Postes » (1).

A l'état actuel de choses relativement satisfaisant, des améliorations semblent d'ailleurs pouvoir être apportées qui feraient disparaître nombre des inconvénients signalés plus haut. Voici celles qui ont été préconisées :

Décentraliser, remplacer les Directions départementales par des Directions régionales placées aux centres des grands courants économiques, tel est un premier moyen indiqué par l'Association Générale (2). Ici pourtant, il faudra, semble-t-il, procéder avec prudence. Les courants économiques et spécialement postaux sont parfois d'une bizarrerie singulière et s'enchevêtrent curieusement. Pour citer la région du Sud-Est, par exemple, Lyon est le centre des grands courants se dirigeant sur Bordeaux, Milan, l'Angleterre et même la Chine ; mais la cité voisine, Saint-Etienne, est parfois le siège de courants très importants également et qui ont des directions parfois parallèles aux précédents, mais d'autrefois opposées. Il faudrait aussi, dit l'Association Générale, « laisser les Directeurs départe-

(1) Page 217 de l'ouv. préc.
(2) C. R. du 11e Congrès, p. 92.

« mentaux (ou régionaux) prendre toutes les mesures « d'organisation sur leur propre initiative et sous leur pro- « pre responsabilité » et « réduire l'Administration Cen- « trale au rôle de coordination entre les efforts administra- « tifs ainsi qu'à la surveillance générale des dépenses » (1). A l'heure actuelle, en effet, les Directions départementales se trouvent dans une situation difficile. L'Administration Centrale a rejeté sur elles une partie de ses attributions et ceci représente une somme déterminée de travail qui se faisait autrefois à l'Administration Centrale ; la quantité totale reste constante. Mais en même temps, elle veut contrôler jusque dans ses détails extrêmes les parties du service dont elle s'est dessaisie, d'où travail nouveau imposé aux Directions pour l'établissement des états, des pièces diverses. Il faut opter : entre la confiance faite aux Directeurs départementaux ou bien le principe absolu de centralisation. Dans la première hypothèse, il est bien évident qu'une mesure comme celle « de la réorganisation de l'Ad- « ministration Centrale », conçue d'après les bases du décret du 25 avril 1910, devrait être écartée.

Ainsi se trouveraient améliorés les cadres du personnel directeur. En ce qui concerne le recrutement du personnel d'exploitation, et puisque les cours de surnuméraires, dont le rétablissement avait été demandé par le rapport Hebras (2), fonctionnent à nouveau, l'A. G. demande à l'Administration de s'inspirer de ce même rapport pour le recrutement de l'ensemble du personnel (en particulier des dames-employées), et de réaliser une affectation meilleure du personnel utilisé pour les fonctions principales et supérieures du service technique.

« Pour répondre au défaut de responsabilité des grands « chefs et à l'instabilité du pouvoir dirigeant », il y aurait

---

(1) 1911, p. 92.

(2) Recrutement du personnel-apprentissage, vœux divers. Voir C. R. Congrès de Marseille, p. 335 et suiv.

lieu de « placer à côté des dirigeants des organes qui, eux, « ne changeront pas, parce qu'ils émaneront de ce qui est « vraiment stable, des besoins du public, des besoins et « des devoirs du personnel. Nous demandons qu'on place « à côté du Ministre un Conseil, dans lequel seront repré- « sentés à la fois le public et le personnel. Le cas échéant, « des comités semblables devront être placés à côté de cha- « cun des Directeurs régionaux » (1).

Reste la question financière. On ne peut rien faire de rien. A l'Administration Centrale, il y a un monceau d'études accumulées qui, si les choses restent en l'état, ne verront jamais le jour. Quantités de rapports ont été dressés par les chefs de service pour signaler, en tel ou tel point de leur département, les conditions défectueuses de la distribution, le parcours excessif imposé à tel facteur dont la tournée excède le maximum réglementaire, la nécessité de concéder à tel bourg, devenu important, une deuxième distribution ou de créer les emplois nouveaux de facteurs, demandés par telle ville industrielle, afin que commerçants et usiniers ne soient pas desservis dans des conditions désavantageuses. Tout cela est urgent et ne sort pas. Aussi, l'Association Générale prédisait-elle une nouvelle crise des services (2).

Cet arriéré liquidé, il faudrait accorder au budget des Postes une large autonomie comportant, pour l'exploitation industrielle et commerciale des P. T. T., une véritable gestion industrielle et commerciale (3).

Ici, on rencontre un contradicteur avec M. Charles Dumont. Il admet la modification du régime des avances, l'organisation d'un service d'approvisionnement général, l'émission d'obligations remboursables sur les recettes

---

(1) Page 93.

(2) Le secrétaire de l'A. G. a cependant reconnu qu'un effort sérieux avait été tenté, en cette année 1912, pour améliorer les services. (Congrès de Bordeaux, p. 26.)

(3) 1912, p. 60.

spéciales (ce sera le cas surtout du téléphone) et même l'inscription de toutes les recettes et de toutes les dépenses du service postal, télégraphique et téléphonique, dans un double tableau comparé, permettant de faire ainsi du budget des P. T. T. un budget annexe rattaché pour ordre au budget général. Mais il refuse d'aller plus loin. Crainte de la « bureaucratie instituée », il ne veut pas « qu'à l'abri de « la formule popularisée du budget industriel, un certain « nombre de fournisseurs, presque tous les architectes, « beaucoup de fonctionnaires de l'Etat... organisent un « régime où le contrôle du Parlement serait invité ». Il préconise donc seulement « une demi-autonomie accordée « à des conditions déterminées » (1).

Ce scrupule se conçoit, venant d'un homme politique qui professe que « le régime parlementaire garde une « incontestable prééminence et, dans l'histoire comparée « des finances françaises, anglaises, allemandes depuis « dix ans, atteste une incontestable supériorité ». On peut se demander cependant si ce contrôle, même dans l'état actuel des choses, constitue une barrière au gaspillage et aux prodigalités administratives. La surveillance du Parlement n'empêche pas le budget de s'enfler d'année en année. Pour ne parler que du service postal, on peut se demander s'il est vraiment un exemple d'innovation fâcheuse ayant trait à l'organisation des services et entraînant une dépense inutile qui, proposée par le Gouvernement, ait été rejetée sur la seule initiative parlementaire dans les cas où il y a eu rejet d'une telle disposition.

Le contrôle et la surveillance semblent être ailleurs. Si un budget autonome est accordé, à côté du contrôle parlementaire, quelque peu illusoire, qui pourrait toujours s'exercer, continueront à subsister le contrôle de la Cour des Comptes, de l'Inspection des Finances, et surtout celui du personnel et des grandes associations.

---

(1) Page 29 du rapport.

Le personnel « dépositaire d'un grand outillage national, « mieux placé que tous autres pour en saisir les défauts », a intérêt à les corriger, parce qu'il en souffre comme le public. Si une personne se plaint d'une difficulté survenue avec un employé par suite de l'application d'une disposition administrative défectueuse, elle peut croire que cette disposition, dont elle a eu par accident à se plaindre, n'a pas épuisé toute son efficacité et sera pour le même employé la source d'autres difficultés. Celui-ci a intérêt encore à ce que les complications et formalités diverses soient réduites dans la plus large mesure possible, car son travail en serait d'autant facilité. Si, à ces raisons, on ajoute celles qui naissent, pour un professionnel, de l'amour-propre corporatif, humilié de se prêter à des exigences dont l'utilité ne lui paraît pas certaine, on percevra les raisons qui poussent les Postiers à essayer de remédier aux imperfections de leur service.

Mais tous leurs efforts restés isolés seraient devenus vains et venus se perdre devant l'étendue de la tâche à accomplir, si la formation des Associations n'avait fourni un levier puissant pour le travail à fournir. L'une d'entre elles, en particulier, l'Association Générale des Agents, l'A. G., aspire à jouer un rôle des plus importants dans l'organisation des services. D'abord, elle l'a violemment critiquée et signalé ses insuffisances ; puis, elle a complété cette œuvre de redressement par des projets d'améliorations. Son action est incessante et tient constamment en haleine la haute Administration. Préoccupée, tantôt du choix d'un local, tantôt d'une augmentation de personnel pour tel bureau déterminé, partisan de tel type de mandat, procédant parfois par programme d'ensemble et s'adressant, pour aboutir à ses fins, indifféremment au Parlement, à l'opinion publique, usant, à titre exceptionnel, de la grève, elle est bien l'ennemi qu'il faut terrasser ou avec lequel il faut conclure une paix définitive.

A une seule condition, cependant, un accord durable

semble possible : c'est que toutes les questions étrangères au service postal soient exclues du monde administratif. Les pernicieux effets des influences politiques sur le personnel et l'organisation sont connus. Il suffit de constater que l'Association, groupant des individus de toutes croyances et de toutes opinions, unis sur le terrain professionnel, ne peut, sans renoncer à sa raison d'être et se suicider, traiter sur d'autres bases que celle que nous venons d'indiquer.

A cette condition, — faire abstraction de toute considération politique pour s'en tenir aux préoccupations purement administratives et commerciales — l'Administration peut-elle adhérer ? Peut-elle renoncer définitivement à être un instrument d'Etat, occupé à procurer à celui-ci des moyens de domination, tant en hommes qu'en argent ?

C'est une question dont la solution dépendra surtout de la puissance des forces adverses, personnel et groupements.

Vu :
Lyon, le 6 mars 1913.
Le Président de la thèse,
P. PIC.

Vu :
Lyon, le 7 mars 1913.
Le Doyen de la Faculté,
L. JOSSERAND.

Permis d'imprimer :
Lyon, le 7 mars 1913.
Le Recteur de l'Académie,
P. JOUBIN.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

BERTHÉLEMY. — *Droit Administratif*, 1910.
BOUVIER. — *Les Régies municipales.*
BROUILHET. — *Cours d'Economie politique de 2me annee.*
— — *Précis d'Economie politique*, 1912.
DUGUIT. — *L'Etat, le droit objectif, la loi positive.*
ESMEIN. — *Droit constitutionnel.*
GIDE. — *Economie politique.*
GIDE et RIST. — *Histoire des doctrines économiques.*
HAURIOU. — *Droit Administratif*, 1907.
— — *Droit Public*, 1910.
EMMANUEL LÉVY. — *Capital et Travail.*
MAY. — *Droit Romain*, 1907.
PIC. — *Législation Industrielle*, 1912.
PLANIOL. — *Droit Civil*, 1906.

COURS

JEAN APPLETON. — *Droit Administratif*, 1909.
BOUVIER. — *Législation Financière* : Finances de l'Etat, Finances de la Commune, 1910-1911.

GONNARD. — *Doctrines socialistes*; 1910.
LAMEIRE. — *Histoire du Droit Public*, 1911.

PUBLICATIONS

L'Officiel.
Questions pratiques de législation ouvrière.

II. — OUVRAGES TECHNIQUES

---

a) INSTRUCTIONS

Instruction Générale des Postes : Services d'exécution (I à III), de Direction (IV à VI).
Instruction T (Télégraphique).
Instruction Téléphonique.
Instructions sur la Caisse d'épargne : Services d'exécution, Service intérieur.
Bulletins Mensuels : années 1878 à 1913.

b) TRAITÉS ET RAPPORTS

BELLOC. — *Les Postes Françaises.*
CHARDON. — *Les Travaux publics.*
DELAMONT. — *Notice historique sur la Poste aux lettres.*
FRAULT. — *Dictionnaire d'affranchissement.*
HAYES. — *Traité des infractions postales.*
JACCOTTEY. — *Législation postale.*
JOUHANNAUD. — *Les câbles sous-marins.*
Rapport : LÉON RIANT. — Sur l'Administration des Postes : Oct. 1877.
MARCEL SEMBAT. — Annexes aux budgets de 1903, 1904.

Rapport : Millerand. — (*B. M. des Postes*, 1900, p. 154).
— Ch. Dumont. — Projet du budget de 1911.
— M. de Kératry à la Commission extra-parlementaire, 1912.
Rousseau. — *De la Correspondance par lettres-missives.*

c) cours

Frouin. — *Législation et exploitation électriques.*
Herman. — *Législation et exploitation postales.*
Trouhet. — *Exploitation télégraphique.*

d) thèses

Bauchet. — *De la responsabilité de l'Etat dans le service public des P. T. T.*
Cazes. — *Le monopole postal.*
Collet. — *Des conditions du travail dans l'Administration des Postes et Télégraphes.*
Lacombrade. — *Construction et exploitation des lignes téléphoniques en France.*
Lacroix. — *L'Union Postale Universelle.*
Mercier. — *La franchise postale.*
Pradelle. — *Le service des Postes et Télégraphes en France.*
Robert. — *La protection des moyens de communication télégraphiques et téléphoniques.*
Rolland. — *Du secret professionnel des agents de la Poste et du Télégraphe.*
Sarrien. — *De la réglementation de la télégraphie sans fil.*
Théry. — *Les chèques postaux.*

e) publications

Annales de la Poste.
La France Postale.

III. — MOUVEMENT ASSOCIATIONNISTE

a) GÉNÉRALITÉS

BONCOUR. — *Syndicats de fonctionnaires.*
CAHEN. — *Les fonctionnaires et leur activité corporative.*
JEANNENEY. — *Associations et syndicats de fonctionnaires.*
LAVY. — *L'Œuvre de Millerand.*
LEROY. — *Les transformations de la puissance publique.*
MAGINOT. — *Rapport sur le statut des fonctionnaires* (Ann. *J. off.*, 20 juin 1912).
ROLLAND. — *Les grèves des Postes de 1909 et le Droit Public.*
Comptes rendus des Congrès confédéraux ouvriers (Toulouse, Amiens, etc.).
Les Instituteurs syndiqués et la classe ouvrière (brochure).
La Vie ouvrière, le Mouvement socialiste, la Revue socialiste, l'Humanité, la Bataille syndicaliste, la Guerre Sociale, la Voix du Peuple.

b) MOUVEMENT POSTAL

Comptes rendus des Congrès de l'A. G. des agents (1900-1912).
Comptes rendus des Congrès du Syndicat des ouvriers (1900-1912).
Rapport moral du Secrétaire du Syndicat des Sous-Agents (1911-1912).

BROCHURES

KARL AEGEL. — *Les agents des Postes et le syndicalisme.*
BEAUBOIS. — *La crise postale et les monopoles d'Etat.*
BONNEFF. — *La Classe ouvrière :* les Postiers.

BRANGER. — *Des pensions civiles et des réformes à y apporter.*

CHASTANET. — *Fonctionnariat et syndicalisme.*

Compte rendu de la Conférence internationale de Paris (Fédération des P. T. T.).

La Crise Postale.

La Crise Téléphonique.

La Crise des Services.

La grève des Postes (« Pages libres »).

Historique et œuvre de l'A. G.

L'insuffisance des traitements.

Protestation à propos de la circulaire restreignant l'avancement.

Les retraites dans les Postes.

Les trois agents des Postes devant le Conseil de discipline.

PUBLICATIONS

Bulletin officiel de l'A. G. des Agents.

Le Cri Postal.

Le Travailleur des Postes et Télégraphes

Le Professionnel.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

L'Institution : La Poste d'Etat

CHAPITRE Ier. — *Le Monopole :*

Le monopole postal 4
Le monopole électrique..... 13
Caractère et avenir du monopole. 17

CHAPITRE II. — *La Taxe :*

Section I. — Les franchises 26
Section II. — Le régime intérieur..... 30
a) Correspondances postales : lettre, carte postale, papier d'affaires, journal, imprimé, échantillon..... 30
b, c) Correspondances télégraphiques, téléphoniques..... 41
Section III. — Le régime international 45
Comparaison des deux régimes .

CHAPITRE III. — *L'Historique :*

Antiquité, Moyen Age, période moderne : lutte de l'Etat et des Postes rivales..... 51
Période contemporaine, ses caractères, l'Union postale..... 57
Résumé de son évolution..... 63

CHAPITRE IV. — *La Structure :*

L'élément commercial..... 67
L'élément fiscal..... 71
L'élément politique..... 79
Prédominance de l'élément fiscal sur l'élément commercial et de l'élément politique sur l'élément fiscal..... 83

DEUXIÈME PARTIE

L'Organisation

CHAPITRE Ier. — *La Coadministration :*

Les alliés : Administrations d'Etat, Communes, Compagnies de chemins de fer, etc..... 88

CHAPITRE II. — *L'Edifice hiérarchique :*

Les éléments : Administration Centrale, Directions départementales, Exploitation..... 102
Caractères de l'organisation hiérarchique. La réorganisation de l'Administration Centrale..... 105

CHAPITRE III. — *L'Edifice technique :*

I. — **L'organisation Postale**

Section I. — Les guichets, la distribution..... 111
Section II. — L'organisation du service. Création des Bureaux..... 122
Section III. — Les courriers : services de la voie de terre, chemins de fer, ambulants, Paris R.P. 127
Section IV. — La Caisse d'épargne..... 139

II. — **L'Organisation Electrique**

Le télégraphe, Paris-Central.... 147
Le téléphone, Gutenberg, le système des avances..... 155
Parallèle des deux organisations. 160

CHAPITRE IV. — *Thèses syndicales et administratives. Conclusion :*

Section I. — Les crises : crise de 1905, crise de 1908, crise de 1911..... 165
Section II. — Thèse administrative : le rapport Charles Dumont, le rapport Millerand, le rapport Riant..... 181
Section III. — Causes et remèdes..... 191

BIBLIOGRAPHIE..... 207

Saint-Etienne. — Imp. de « La Loire Républicaine », place Marengo, 16.